DER BÜROKRATISCHE FAKTOR

Die Implementation der Regionalpolitik am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen

Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bei der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Hans-Dieter Will, M. A.
aus Bayreuth

Berlin, Juli 1976

DER BÜROKRATISCHE FAKTOR

Die Implementation der Regionalpolitik am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen

Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bei der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Hans-Dieter Will, M. A.
aus Bayreuth

Berlin, Juli 1976

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Vorsitzender des Fachbereichs: Prof. Dr. Gerhard Huber

1. Gutachter: Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr
2. Gutachter: Prof. Dr. Helmut Wollmann

mündliche Prüfung: 27. August 1976

DER BÜROKRATISCHE FAKTOR

Die Implementation der Regionalpolitik am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen

G L I E D E R U N G

		Seite:
I Kapitel:	Einleitung	1
1.1	Warum und zu welchem Ende Bürokratieforschung ?	1
1.1.1	Defizite der Bürokratieforschung	2
1.1.2	Dilemmata in der Staatstätigkeit	8
1.1.3	Dimensionen des erkenntnisleitenden Interesses	13
1.2	Das spezifische Untersuchungsinteresse, das Thema und die Methode	16
1.2.1	Die Fragestellung	16
1.2.2	Zum Thema	17
1.2.3	Zur Methode	21
1.3	Zur Disposition	27
II Kapitel:	Zur Erfassung des Regionalproblems - Struktur und Defizite -	33
2.1	Das Regionalproblem als ökonomisches und soziales Problem	36
2.1.1	Die Bevölkerungsverteilung	39
2.1.2	Die regionale Wirtschaftsstruktur	41
2.1.3	Das Verhältnis von Wirtschafts- und Siedlungsstruktur	42
2.2	Zur Entwicklung des Regionalproblems in Niedersachsen	45

Seite:

2.2.1	Das Muster der Regionalverteilung: Ballung und Entleerung	47
2.2.1.1	Ballungsräume - übrige Gebiete: das traditionelle Muster	49
2.2.1.2	Umland und Kernstadt: das verengte Regionalproblem	51
2.2.1.3	Landkreise und kreisfreie Städte: die Entwicklung verschärft sich	53
2.2.2	Muster der Regionalverteilung: Die kummulative Wirkung der Produktionsentwicklung	6o
2.2.2.1	Die landwirtschaftliche Produktion	63
2.2.2.2	Die industrielle Produktion	67
2.2.2.3	Der tertiäre Sektor	73
2.2.3	Das Muster der Regionalverteilung: die kummulativen Effekte in der Bevölkerungsentwicklung	79
2.2.3.1	Erwerbsregionen	81
2.2.3.2	Pendlerregionen	83
2.2.3.3	Wanderungsgebiete	84
2.2.3.4	Arbeitslosenregionen	87
2.2.3.5	Altersregionen	91
2.2.3.6	Fremdenverkehrsregionen	93
2.2.3.7	Militärregionen	95
2.3	Konstanz der Defizite - Wandel der Perzeption	1oo
2.3.1	Das Regionalproblem als analytisches Problem	1o1
2.3.2	Regionaldaten als bürokratisches Problem	1o3

Seite:

III Kapitel:	Regionalpolitik als staatliche Aufgabe -der konzeptionelle Bezug der Bürokratie auf das Regionalproblem	1o6
3.1.	Die Beeinflussung des Produktionsbereiches (Regionale Wirtschaftspolitik)	11o
3.1.1	Das Grundproblem der Privatheit der Produktions- und Investitionsentscheidung	112
3.1.2	Die Phasenhaftigkeit sektoraler Wirtschaftsförderung und das Regionalproblem	126
3.1.2.1	Die Agrarförderung am Beispiel des Emslandes	127
3.1.2.2	Die Industrieförderung (von den Förderregionen zur Regionalförderung)	135
3.1.2.3	Der Fremdenverkehr als Förderobjekt	15O
3.1.3	Das Problem des regionalwirtschaftichen Zusammenhangs und die verbindende Funktion der Raumordnung	165
3.1.3.1	Partialisierte Produktionsfunktionen und regionale Produktionsvoraussetzungen	165
3.1.3.2	Die Sicherung des Reproduktionsniveaus: ein neuer focus	167
3.2	Die Einflussung des Reproduktionsbereiches	171
3.2.1	Die punktuelle Konstruktion des Raumzusammenhanges (1. Phase)	173
3.2.1.1	Ad hoc-und Notstandsprogramme	174
3.2.1.2	Der Rückgriff auf sektorale Infrastrukturprogramme (die Raumordnungsklauseln)	182

		Seite:
3.2.2	Die partielle Konstruktion des Raumzusammenhanges (2. Phase)	185
3.2.2.1	Das Stadt-Umland-Problem oder die konzeptionelle Vorrangstellung der Ballungen	186
3.2.2.2	Die unterschiedliche Funktion des Zentrale-Orte-Konzeptes der Raumordnung und der Wirtschaftsförderung außerhalb der Ballungsräume	196
3.2.3	Funktionsverlust als Konzept (3. Phase)	207
3.2.3.1	Das Zentrale-Orte-Programm als Wegbereiter des Funktionalkonzepts	207
3.2.3.2	Das Hineinwachsen ins Funktionalkonzept am Beispiel der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen	212
3.2.3.3	Die Festschreibung des Funktionalkonzeptes durch die Bundesebene	218
IV Kapitel:	Institutionalisierung und Organisationsformen der Regionalpolitik - Regionalpolitik als Arbeitsprozeß -	225
4.1	Die regionale Wirtschaftsförderung: Grundmuster der Normalität bürokratischer Arbeitsprozesse	230
4.1.1	Die kommunale Wirtschaftsförderung: ein Beispiel der Klientelverwaltung	233
4.1.1.1	Die Klienten der Kommune	240
4.1.1.2	Die Kommune als Klient	242
4.1.2	Die Wirtschaftsförderung auf Bezirksebene: ein Beispiel des muddling-through	245
4.1.2.1	Der Zwang zur Selektivität	246
4.1.2.2	Die Sicherung der Effektivität im sich-durchwursteln	249

		Seite:
4.1.3	Regionale Wirtschaftsförderung in der Landesverwaltung: ein Beispiel der Bargaining-Orientierung	256
4.1.3.1	Ausgangspunkt: die Länderkonkurrenz	260
4.1.3.2	Folgeproblem: die repressive Dominanz der Wirtschaftsförderung	266
4.2	Exkurs: Überblick über die Entwicklung der Raumordnung und Entwicklungsplanung in Niedersachsen	274
4.2.1	Die Organisation der Raumordnung in Niedersachsen	276
4.2.2	Die Organisation der Entwicklungsplanung in Niedersachsen	278
4.3	Raumordnung und Landesplanung als Koordinationsprozeß: Koordination als organisatorische Innovation	280
4.3.1	Raumordnung auf kommunaler Ebene: die Konstruktion des bürokratischen Wertmaßstabs	283
4.3.2	Raumordnung auf regionaler Ebene: die Entmachtung der Betroffenen	296
4.3.2.1	Die Entwicklung des Bezirksraumordnungsprogramms	298
4.3.2.2	Die Raumordnung beim Großraumverband	304
4.3.3	Raumordnung auf Landesebene: die Schaffung einer Eingriffsreserve	312
4.4	Die Politik mit der Entwicklungsplanung: organisatorische Innovation als Instrument bürokratischer Rationalisierung	323

		Seite:
4.4.1	Entwicklungsplanung der kommunalen Ebenen: Strukturelemente "aktiver" Planung	325
4.4.2	Entwicklungsplanung auf Landesebene: die Konstruktion innerbürokratischer Neutralität	336
4.4.2.1	Die Erarbeitung des Landesentwicklungsprogrammes "Niedersachsen 1985"	337
4.4.2.2	Entwicklungsplanung als mittelfristige Finanzplanung: die Definition der Notwendigkeit staatlicher Aufgaben	349
V Kapitel:	Regionalpolitik und Personalstruktur	355
5.1	Der Arbeitsprozeß als Sozialisationsprozeß	358
5.1.1	Der Wirtschaftsförderer	361
5.1.2	Der Raumordner	363
5.1.3	Der Entwicklungsplaner	368
5.1.4	Die Planer und Wirtschaftsförderer als Bürokraten	373
5.2	Die Bürokratisierung des Personals der Landesplanung in Niedersachsen	382
5.2.1	Die Institutionalisierung von Laufbahnen	383
5.2.2	Rationalisierung des Tätigkeitsprozesses durch Routinisierung	387

		Seite:
5.3	Das Fachpersonal als bürokratische Handlungsreserve	397
5.3.1	Die Bedeutung der Personaldiskussion für die Entwicklung der Raumordnung anhand der Bundesraumordnungsberichte	398
5.3.2	Berufsbild und Berufsperspektive des Regionalplaners	403
5.4	Das Personal als "Subjekt" der Regionalpolitik	409
5.4.1	Fachausbildung: Rationalisierung und selektive Kompetenz	413
5.4.1.1	Generalist - Spezialist	413
5.4.1.2	Die Gefahr der Überidentifikation mit dem Fachaspekt	417
5.4.2	Managementausbildung: Rationalisierung als Beruf	426
5.4.3	Politisches Bewußtsein: Integrative Kompetenz via Gesinnung	435
VI	Schlußbemerkung	443
	Materialien	447
	Literaturverzeichnis	451
	Anlagen	48o

I Kapitel:

Einleitung

1.1 Warum und zu welchem Ende Bürokratieforschung?

Das Jahrzehnt von 1966 bis 1975 brachte für die Bürokratieforschung der Bundesrepublik einen bisher nicht gekannten Aufschwung. Im Anschluß an die Krise 1966/67 bis zur Krise 1974/75 war die Diskussion gekennzeichnet von Entwicklungs- und Veränderungsperspektiven für den Staatsapparat, die zu vielfältigen Reformperspektiven Anlaß gaben. Der stete Trend ökonomischen Wachstums wurde durch die Krise in Frage gestellt. Staatliche Politik bekam die Aufgabe, die Formen der Sicherung und Förderung des Wirtschaftswachstums zu überdenken, was nicht ohne Folgen für den Funktionsmodus des bürokratischen Apparates blieb.
Das bedeutete die Beendigung des Dornröschenschlafes der Bürokratieforschung, den sie im Schoße der Organisationssoziologie bzw. im traditionalistischen Gebäude der Jurisprudenz gehalten hatte. Der zusammenfassende Reader von Renate Mayntz "Bürokratische Organisation" kann als Abschied von dieser Epoche gewertet werden.[1] Die Diskussion um Max Weber wird wieder aufgenommen und die Einbindung in komplexere gesellschaftliche Zusammenhänge im Rahmen einer "System"- oder "Staatstheorie" wird versucht. Während verschiedene Kommissionen von Wissenschaftlern (Kommission zur Regierungs- und Verwaltungsreform 1968, Kommissionen zur Verwaltungs- und Gebietsreform 1967, Kommission zur Dienstrechtsreform 1970) die Möglichkeiten für Veränderungen ausnutzen wollten und Reformen planten, wurde in den letzten Jahren verstärkt

1) Renate Mayntz, Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968. - Neben der Beschäftigung mit Max Webers Bürokratietheorie sind es die Themen: Staatliche - Industriebürokratie, Funktionelle - Amtsautorität, Stabilität und Flexibilität, Bürokratie und Herrschaft. Bürokratie wird dabei immer als Organisationsform begriffen, die sich verschiedenen Anforderungen gegenüber (Wirtschaft, Staat, Wandel, Herrschaft) verhält.

in einer Reihe von Staatsableitungen versucht, die Aufgaben und den prinzipiellen Aufgabenbezug des Staatsapparates zu erklären und damit die Grenzen aller Reformen zu bestimmen.[1] Das Dilemma der Bürokratieforschung erwies sich in ihrem mangelnden Praxisbezug: Die Macher waren vor den Theoretikern am Werk, die Veränderungsnotwendigkeit lief dem Veränderungswissen voraus.

1.1.1 Defizite der Bürokratieforschung

Die theoretischen Erklärungsversuche der "Rolle des Staates" als "Ableitung" aus allgemeineren Theorien stellten sich immer mehr als literarische Richtungen dar, die Bürokratie als Untersuchungsobjekt ungenutzt, die realen Dilemmata gegenwärtiger Bürokratie ungeklärt und die theoretisch-strategische Bedeutung bürokratischer Regelungen außer Acht ließen. Eine Aufwertung der empirisch orientierten Staatsdiskussion ist erst in neuester Zeit wieder zu beobachten.[2]

Ohne den verschieden qualifizierten "Ableitungen" gerecht werden zu wollen, können wesentliche Mängel u.a. in folgenden Merkmalen gesehen werden:

- im taxonomischen Charakter eines Gutteils der Analysen; d.h. die Funktionen des Staates werden definiert und klassifiziert, die Gefahr wenig erklärender Begriffshülsen läßt sich selten ganz abweisen.

---

1) Wichtige Arbeiten zum Versuch der "Staatsableitung" sind: Elmar Altvater, Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus, in: Probleme des Klassenkampfes, Nr.3, 1972; Joachim Hirsch, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, Frankfurt 1971; ders., Elemente einer materialistischen Staatstheorie, in: v.Braunmühl u.a. (Hrsg.), Probleme einer materialistischen Staatstheorie, Frankfurt 1973; Dieter Läpple, Staat und allgemeine Produktionsbedingungen, Berlin 1973; Bernhard Blancke/Ulrich Jürgens/Hans Kastendieck, Kritik der politischen Wissenschaft, Frankfurt 1975

2) Programmatisch dazu ist der Reader von Peter Grottian/Axel Murswieck (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974

- im Charakter zirkulärer Erklärung; 'der' Staat, d.h. vor allem die Exekutive und ihr Apparat einschließlich der sekundären legitimatorischen Mechanismen werden ohne Abstriche als abhängige Variable dargestellt. In der Art eines negativen Funktionalismus gerinnt demnach staatliche Politik zum linearen Ergebnis von ökonomischen Strukturparametern, die nur außerhalb des staatlichen Verfügungsraums zu finden sind. Gleichzeitig wird aber der Staat zum universellen Hilfsbüttel im Hinblick auf Probleme, die im ökonomischen Bereich anfallen, dort aber nicht bearbeitet, geschweige denn gelöst werden können. Dabei bleibt außer Acht, daß der Staat diese Probleme zwar nicht zu "lösen", d.h. im Sinne restloser Bewältigung zu verarbeiten vermag, daß er aber dennoch in einer Weise als Verschiebebahnhof, als Modifikator dieser Probleme fungiert, die ihr krisenhaftes Durchschlagen verhindert oder doch system-erträglich macht.
- in der Ansatzhöhe der Charakteristika des Staates, die dessen je spezifische Veränderungen, Vorgangsweisen und Wirkungen nicht sichtbar machen. Die Kategorien, mit denen die Wirklichkeit der Staatstätigkeit erfaßt werden sollen, bleiben vielmehr der taxonomischen Methode getreu Schubfächer, die vielleicht das vereinfachte Denken erleichtern, kaum aber die historische Erklärung voranbringen und damit einzuschlagende Strategien fundieren. Erst recht nicht wird damit die Brisanz erfaßt, die in der "Politik des Apparates" steckt, soll dieser nicht zu einem reinen "Apparat der Politik" verniedlicht werden.

Beispielhaft dafür, wie mit der Feststellung einer generellen Handlungsinsuffizienz präzisere Einblicke in die Wirkungsweise staatlicher Problembearbeitung versperrt wurden, lassen sich die sog. Restriktionsanalysen anführen, die sich in der Messung des Auseinanderklaffens von Anspruch und Leistung staatlicher Politik erschöpfen.[1)]

1) vgl. dazu als zentrale Arbeit, auf die vielfach Bezug genommen wurde: Volker Ronge/Günter Schmieg, Restriktionen politischer Planung, Frankfurt 1973

So wichtig es ist, die prinzipielle Anspruchs- und Leistungsgrenze des Staates fallweise herauszuarbeiten, so wenig läßt sich mit Hilfe der Restriktionsanalysen erklären, wie es dazu kommt, daß trotz aller hindernden Bedingungen 'das System' aufrechterhalten wird und in welcher Weise die staatlichen Instrumente jenseits ihres allgemeinen und überzogenen Anspruchs dennoch greifen.[1] Die Betrachtungsweise der Restriktionsanalysen und ähnlicher schlechter Abstraktionen eines politökonomischen Funktionalismus ebenso wie die des normativistischen Funktionalismus bleibt - bezogen auf die konkreten Ereignisse - inhaltsleer. Der Staat als Apparat, als Organisation mit ihren spezifisch organisatorischen, verfahrenstechnischen und personellen Eigenarten und Mechanismen diesseits der allgemeinen und spezifisch durchschlagenden funktionalen Bestimmungen wird kaum zur Kenntnis genommen. Aussagen dazu, zur Funktion von Programmen, zum verhaltensprägenden bis zwanghaften Charakter institutionalisierter Formen und zur Interessenhaftigkeit der Organisationsteile bleiben ebenso richtig wie beliebig, solange sie ihren Charakter als Fußnoten der funktionalen Analyse beibehalten.

Defizite in der Bürokratieanalyse lassen sich aber nicht nur bei den "Staatsableitern" feststellen. So sehr die "Gegenseite", die institutionelle Schule verschiedener Spielarten[2], darin recht hat, daß der Modus der

---

1) dieselben, a.a.O., S. 298. - Diese Fragestellung erscheint als vollkommen neue Überlegung erst am Ende des Buches, wobei impliziert wird, daß die Restriktionsanalyse als Methode zu deren Beantwortung unfruchtbar ist.

2) In einer Replik auf Wolfgang Schluchter, Aspekte bürokratischer Herrschaft, München 1972, der eine materialistische Interpretation für die "fortschreitende Industriegesellschaft" versucht, faßt Niklas Luhmann diesen Standpunkt nochmals zusammen in: Geschichte und Gesellschaft 1/1975, Diskussionsforum S. 15o ff.: "Was Schluchter versäumt, ist die Herausarbeitung der Differenz von Gesellschaft und Organisation, die all den erörterten Theorien in der einen oder anderen Weise zugrunde liegt."

Organisation, ja der Tatbestand der Organisation als solcher erhebliche Differenzen im Hinblick auf alle davon betroffenen sozialen Erscheinungen macht,und so sehr diese Annahme auch für die staatliche Organisation gilt, so wenig können doch organisations- und bürokratiesoziologische Analysen zufriedenstellen, die den Staat und seine Organisation jenseits des gesamtgesellschaftlichen Kontextes zu erklären unternehmen. Denn besteht die Gefahr der politökonomisch-funktionalistischen Schule in der Mißachtung der Definitionsmacht des scheinbar formalen Gerüstes der Organisation, scheinbar willkürlicher Formen der Sozialisation allgemein, so bestehen die Gefahren der organisations- und bürokratiesoziologischen Betrachtungsweise in einem doppelten, oft zusammenhängenden Mangel:

Einmal neigt die organisationssoziologische Betrachtungsweise dazu, Organisation als solche von ihrem genetischen Kontext zu abstrahieren und nur noch die organisatorischen Binnenbezüge zu betrachten.[1] Eine solche Binnensicht gerät leicht auf die schiefe Ebene mehr oder minder zeitloser und für Organisation als solcher geltender Aussagen institutionell-behavioristischer Art. Die Zweckbestimmungen und der historische Kontext verflüchtigen

---

1) Darauf verweist auch der Titel eines angelsächsischen Standardwerkes der Bürokratieforschung: Anthony Downs, Inside Bureaucracy, Boston 1967. Downs hält - wie nahezu die gesamte angelsächsische Organisationstheorie - an der Universalität des bürokratischen Phänomens fest. Vgl. dazu auch die scharfsinnigen Weiterentwicklungen bei P.M.Blau/W.R.Scott, The Nature and Types of formal Organizations; J.G. March/H.A.Simon, Dysfunctions in Organizations; Ch.E.Lindbloom, The Science of muddling Through; Th.O.Schelling, An Essay on Bargaining, und V.A. Thompson, The innovative Organization. Alle in F.D. Carver/Th.J. Sergiovanni (Hrsg.), Organizations on Human Behavior, New York 1969.
Eine Dynamisierung der Organisationstheorie erfolgte in der Policy-Analyse u.a. von Amitai Etzioni, The Active Society, New York/London 1968, und R.Bauer/A.Gergen, The Study of Policy Formation, New York/London 1969. Zu den deutschen Vertretern des Policy-Ansatzes siehe Hartmut Häußermann, Die Politik der Bürokratie, Diss., FU-Berlin, S. 75 ff., 1975

sich, werden zu marginal herangezogenen Erklärungsfaktoren unbedeutender Differenzen.[1)]

Zum zweiten aber neigt die bürokratiesoziologische Sicht dazu, vor allem die staatliche Bürokratie sozusagen als interne politische Variable zu betrachten, über die die politischen Instanzen - wenn schon die ökonomischen und anderen Strukturparameter extern fixiert sind - gleichsam im Sinne einer kostenlosen Eigenreform, einer freien Manipulation verfügen könnten.[2)]

Im weiteren Zusammenhang wird auf eine ins Detail gehende Sekundäranalyse der organisationssoziologischen Literatur verzichtet. Es bleibt jedoch wichtig, zwei Kritikpunkte festzuhalten:

- zu monieren ist nicht, daß das Verhalten in Organisationen auch als Variable der spezifischen Organisationsweise untersucht wird, sondern daß einmal das Untersuchungsinteresse sich oft nur noch auf das Verhalten in Organisationen bezieht und die Struktur und Funktion

---

1) Diese hier als analytischer Fehler kritisierte Betrachtungsweise findet ihre Fortsetzung (Ursache?) im Umgang der Bürokratie mit ihrer eigenen Geschichte; vgl. Kapitel IV und V, wo die Genese als Erklärungsfaktor hinter die Geltung bürokratischer Regelungen zurücktritt.

2) Die SPD als "Reformpartei" unterliegt diesem Fehler besonders leicht. Nicht zuletzt aus den analytischen Kurzschlüssen der organisationssoziologisch orientierten Bürokratieforschung ist zu erklären, weshalb Wissenschaftler dieser Schule und ihrer Weiterentwicklung im Policy-Ansatz zu den Reformvorhaben der Regierung beratend herangezogen wurden. Explizit ist der Reformansatz der Gesellschaftsveränderung via Verwaltungsreform im "Orientierungsrahmen" der SPD zu finden: "In der Bundesrepublik schöpfen die staatlichen Institutionen die vorhandenen Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten gegenüber dem wirtschaftlichen Bereich nicht aus. Die Ursache dafür ist vor allem die Zersplitterung staatlicher Zuständigkeiten." Zweiter Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975 - 85, Vorstand der SPD, Bonn o.J., S. 26

der Organisation schon selbst analytisch ausblendet [1] und daß zweitens die Organisation und das in ihr beobachtete Verhalten zu zeitlosen Phänomenen generieren, d.h. enthistorisiert und kontextenthoben analysiert werden.

- zu monieren ist bei den Staatsbürokratie-bezogenen Analysen ferner, daß sie eine Art abstrakten bürokratischen Strukturalismus vertreten. Damit wird - abgehoben von den ausgeübten Funktionen der Staatsbürokratie - impliziert, daß die bürokratisch-politischen Instanzen in Eigenbestimmung die internen Veränderungen beherrschten und über diese Strukturveränderungen eine sekundäre Selbst- oder doch Mitbestimmung der extern festgelegten Funktionen erreichen könnten.

Fehleinschätzungen des bürokratischen Faktors für die gesellschaftlichen Entwicklungen sind aber umso gravierender, je universeller Bürokratie als Form die meisten Situationen des täglichen Lebens umfaßt. Was in den Analysen des "organization man" in direkter und indirekter Weber-Nachfolge anklingt, nämlich die Unausweichlichkeit der Bürokratie als Lebensform, als Modus gegenwärtiger Geselligkeit (bei manchen auch: Gesellschaftlichkeit), kann nicht einfach als Banalität hingenommen werden, die im Sinne des Gehäuses der Hörigkeit, des Daseinsvorsorgestaates oder eines kapitalistischen Regulierungskomplexes je nach Grundansatz eben unterschiedlich zu interpretieren wäre. Die Untersuchung der Eigenart bürokratischer Verfahrensweisen wird vielmehr aufgrund ihres scheinbar prinzipiell Gesellschaft gestaltenden Charakters geradezu aufgezwungen.

---

1) Dieser Fehler wird selbst noch in kritischer Absicht gemacht. So bei Wolfgang Ehlert, Politische Planung - und was davon übrig bleibt, in: Leviathan, 1/1975, der bei seiner Planungsuntersuchung von Inhalt und Zielsetzung der untersuchten Institutionen abstrahiert, um dann die Planungsorganisation als der Verwaltung "nur" äußerlich zu bestimmen.

Es stellt sich dann nicht nur die Frage, welche Bedürfnisse, welche Gegenstände oder Sachbereiche unter welchen Verhältnissen dieser Form der staatlichen Behandlung bedürfen, sondern auch, wie und in welcher Weise die bürokratische Form der Regulierung die Bedürfnisse, Klienten und Problemlagen beeinflußt, prägt und selegiert.

1.1.2 Dilemmata in der Staatstätigkeit

Weit unterhalb einer solchen prinzipiellen Fragestellung lassen sich schon auf der phänomenologischen Ebene eine Reihe von Problemen benennen, bei denen die Bürokratie im engeren Sinne, der Staatsapparat und seine Bediensteten, in analytisch ungeklärten Situationen agieren, wo die Ungewißheit der Entwicklung zum konkretesten Bestandteil des Wissens gehört. Am Ende einer reformorientierten Phase staatlicher Politik brechen Probleme auf, deren Bewältigungsaussichten die politischen Instanzen offensichtlich - und zu Recht - an ihren Steuerungs- und Regulierungsmöglichkeiten zweifeln lassen:
Die Rücknahme öffentlicher Aufgabenbereiche in private Verfügung und Organisationsformen wird diskutiert (Müllbeseitigung, Sozialarbeit, öffentlicher Verkehr usw.).
Das Wagnersche Gesetz von den wachsenden Staatsausgaben und Staatsaufgaben wird in einer für die BRD beispiellosen Streichungskampagne öffentlicher Mittel in Frage gestellt.
Rationalisierung im öffentlichen Dienst (nicht der Bürokratie!) unter dem doppelten Aspekt der fiskalpolitischen Ökonomisierung und des sicherheitspolitischen Einigelns des bürokratischen Apparates droht die interne Kohärenz und die gesellschaftliche Integration zu zerstören.
Fiskalpolitische Ökonomisierung meint dabei den Versuch, entweder Beamtenpositionen einzusparen und/oder durch gezielte Leistungsanreize und Veränderung der Laufbahnordnung in einer sublimen Form des Taylorismus zu einem Mehr an Leistung bei gleichbleibendem Gehalt anzustacheln.
Sicherheitspolitisches Einigeln wäre der Versuch, den

öffentlich Bediensteten als ein Individuum zu dressieren, das sich seiner Sonderstellung, seiner Verpflichtung zur Sonderleistung stets - und gerade in ökonomisch schlechten Zeiten - bewußt ist. Die Dienstrechtsreform und der Radikalenerlaß sind unter dieser Perspektive dann nur zwei verschiedene Seiten der Rationalisierungsbestrebungen.

In diesen konfusen und oft widersprüchlich erscheinenden Reaktionen staatlicher Instanzen auf die veränderte Situation kommen - strikt phänomenologisch gesprochen - Dilemmata der staatlichen Organisation zum Ausdruck, die strukturell angelegt sind und einer analytischen Aufhellung bedürfen:

1. Das Verhältnis der externen Bestimmungsfaktoren staatlichen Handelns zum Bereich seiner Eigenbestimmung und seiner Handlungsressourcen (das Steuerungs-Dilemma)

Der Staat scheint nicht nur in der Bestimmung seiner Aufgaben, sondern auch in der Durchführung derart von externen Faktoren abhängig zu sein, daß es ihm im Bereich seiner "Eigenbestimmung" (Haushaltsgestaltung, Steuerpolitik, Strukturpolitik, Reform des eigenen Apparates und des eigenen Personals) nur noch darum gehen kann: einmal die externen Bestimmungsfaktoren zu einer Erweiterung des Handlungsspielraums für den Staatsapparat anzuregen, sie zu einem Verhalten zu "verlocken" (vgl. später "Anreizpolitik"), das ihren realen Durchsetzungsmöglichkeiten nicht entspricht, zum anderen die Konstitution des Apparates und seiner Elemente so (flexibel) zu gestalten und zu halten, daß Reserven für neue Situationen vorhanden sind und möglichst zureichend auf Veränderungen eingegangen werden kann. Dabei liegt das Dilemma im Verhältnis zwischen Verfügungsbereich des Staates und seinen externen Bestimmungsfaktoren (private Initiative, Investitionen, Steuerbasis, Informationen, politische Legitimation) darin, daß das Eigenpotential für eine "aktive", d.h. Anreiz-Politik, nicht nur beschränkt (vgl. die Diskussion um die sog. "freie Spitze" in der Planungsdebatte, IV Kapitel) und in der Investitionspolitik weitgehend nur indirekt

anwendbar, sondern auch prinzipiell von dem gleichen Faktorenkranz abhängig ist, den es zu beeinflussen gilt.

2. Das Verhältnis ressourcenmäßiger Abhängigkeit und funktionaler Eigenbedeutung (das funktionelle Dilemma)

Die ressourcenmäßige Abhängigkeit der Staatsaktivitäten insgesamt von der konjunkturellen Entwicklung läßt sich bereits an der Haushaltsentwicklung ablesen. Paradox wird für die Handlungsfähigkeit des Staates die Situation dadurch, daß er z.B. in der Rezession gleichzeitig für den ökonomischen Prozeß initiativ wirken soll und will, d.h., daß er ein "Eigenpotential" zu diesem Zweck entwickeln und einsetzen muß. Die grundsätzliche Aufgabenstellung wird dadurch in sich widersprüchlich, daß - phänomenologisch gesehen - immer zugleich beide Seiten staatlicher Aktivität sichtbar werden: einerseits Einsparungen und Kürzungen bei Haushalt und Personal im Zuge der konjunkturellen Entwicklung und gleichzeitig Ausweitung von Ausgaben und Personal zur Ankurbelung der Investitionen, zur Betreuung arbeitsloser Jugendlicher, Verlängerung der Schulausbildung u.ä. Der staatliche Apparat wird nicht linear verkleinert oder erweitert, vielmehr werden die Bildungseinrichtungen in einem anderen Zyklus ausgebaut als die Sicherheitsorgane. Welche administrativen Teilbereiche ausgebaut werden, d.h. in welcher Teilfunktion sich das institutionelle und personelle Potential des Staates jeweils organisiert, erscheint primär als bürokratisches Problem, das unter dem Druck der Mittelknappheit und externer Situationen gelöst werden muß. Der Inhalt dessen, was als staatliches Eigenpotential einsetzbar ist, unterliegt einem steten Wandel.

3. Das Verhältnis von staatlicher Organisation zu privater oder allgemein-gesellschaftlicher Organisation (das institutionelle Dilemma)

Das funktionelle Dilemma, das sich aus der Ökonomie-Orientierung bei gleichzeitiger Gegensteuerung aus nicht-ökonomischen Gründen ergibt, prägt die Organisation des Staates

in ihrer Grundstruktur. Es ergibt sich die paradoxe Situation, daß sich die staatliche Organisation - definitionsgemäß - aus dem Geflecht privat-gesellschaftlicher Institutionen zu lösen versucht, ja außerhalb dieser konstituiert, andererseits aber nur im "Clinch" mit diesen, d.h. in der organisatorischen Anlehnung, in materiell-struktureller Abhängigkeit und Verflechtung und in der Simulation privater Interessen innerhalb des öffentlichen Apparates zu funktionieren in der Lage ist. Das wird am deutlichsten da sichtbar, wo das Verwaltungspersonal einerseits auf strikte Neutralität, Gleichbehandlung usw. verpflichtet wird, um die Legitimation für das staatliche "Monopol physischer Gewaltsamkeit", also das spezifische Sanktionsmonopol des Staates zu erhalten, andererseits aber seine Arbeit nur dann sinnvoll ausführen kann, wenn es sich auf die spezifischen Interessen seines jeweiligen Arbeitsbereiches einläßt, mobil und flexibel auf veränderte Interessenkonstellationen reagiert und den herrschenden Interessen aufgrund der internen Erfolgs- und Informationsabhängigkeit durch positive Sanktionen und Anreize entgegenkommt.

4. Der Identitätskonflikt des Verwaltungspersonals zwischen den Anforderungen des Verwaltungsapparates, den Interessen der eigenen Gruppe und gesellschaftlichen Erfordernissen
(das Dilemma des Personals)

Die widersprüchlichen Bestimmungen von Funktion und Institution des Staatsapparates spiegelt sich wieder in einem paradoxen Status der Bediensteten selber, und dies in dreifacher Weise: einmal bestimmt sich der Beamte als scheinbar hoheitlicher Funktionsträger (auch als Angestellter und Arbeiter im öffentlichen Dienst) nach den Interessen seines Ressorts, seiner Abteilung und seines Amtes und der diesem zugeordneten Interessen. Als Staatsbürger, der nur von der Berufsrolle her Staatsangestellter ist, steckt der Beamte im Zusammenhang politischer Dis-

kussion und Konzepte. Er hat als Bürger eine eigene Vorstellung, wie seine Aufgabe, sein öffentliches Amt für die Gesellschaft am sinnvollsten erfüllt werden sollte. Und drittens sind die materiellen Bedingungen des Staatsbediensteten an seine besondere Position und Gruppen-zugehörigkeit innerhalb des Verwaltungsapparates geknüpft, d.h. um seine materielle Grundlage zu sichern, orientiert sich der Beamte an seiner spezifischen Laufbahngruppe und seiner individuellen Karriere.
Wenn man im internationalen Vergleich überblickt, wie dieser Identitätskonflikt gelöst wird, so erscheint es historisch als typisch deutsche Richtung, daß der hoheitliche Aspekt so stark dominiert und die bürokratische Sozialisation bestimmt wie im bundesrepublikanischen Beamtenrecht. Die rechtlichen Vorgaben dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Dilemma, alle drei Orientierungen unter einen Hut zu bringen, für den einzelnen Beamten bestehen bleibt, und die oft kritisierte Mentalität und der Zynismus "des" Beamten symptomatisch für die mangelhafte Bewältigung dieser widersprüchlichen Anforderungen sind. Die subjektive Lage der Staatsbediensteten etwas zu verändern (verbessern), ist das spezifische Interesse des Autors an der Ausbildungsreform.

Diese phänomenologisch aufspürbaren Dilemmata, in denen sich - je nach Abstraktions- bzw. Konkretionsebene - der Verwaltungsapparat samt seiner einzelnen Teile befindet, sind die real vorfindlichen Zugangsformen zu einer Bürokratieuntersuchung, die das "inside bureaucracy" weder vernachlässigen noch ihm aufsitzen will. Die Beantwortung der Frage, wie diese Dilemmata der Verwaltung gelöst bzw. nicht gelöst, bearbeitet oder verschoben werden, gibt zugleich einen Blick auf das Funktionieren des Apparates frei, wobei noch zu bestimmen wäre, aus welchem Interesse heraus dieses Wissen um die bürokratischen Funktionsweisen von Bedeutung sein kann.

1.1.3 Dimensionen des erkenntnisleitenden Interesses

Abgesehen vom spezifischen Interesse an der Reformierbarkeit der Ausbildung der Bediensteten des Staatsapparates (vgl. dazu und zur Fragestellung Punkt 2.1) sind drei systematische Gründe zu nennen, die eine genauere Analyse des Staatsapparates rechtfertigen. Es handelt sich dabei um die Interessenhaftigkeit, die Konfliktfähigkeit und den Absorbtionseffekt gesellschaftlicher Regelungen, wie sie gerade durch die Staatstätigkeit gewährleistet, zumindest jedoch bewirkt werden.

1. Differenziert man die rein materiell-ökonomische Analyse gesellschaftlicher Interessen[1], so ist bald die Grenze ökonomisierender Betrachtung dort erreicht, wo sich die Charakteristika verschiedener sozialer Gruppierungen nur noch unter Einbeziehung der staatlichen Definitionsmacht oder Organisiertheit feststellen lassen. Das gilt besonders für Kategorienpaare wie Stadt-Land, Gesundheit-Krankheit, Jugend-Alter, die zugleich Ausdruck sozialer Gruppierungen und scheinbar eigenständiger Interessen darstellen. Die Frage nach der Repräsentation organisierter und nicht-organisierter Interessen im und durch den Staatsapparat ist deshalb so wichtig, weil es sich bei der Institution des Staates um die scheinbar einzige Instanz unserer Gesellschaft handelt, die gesellschaftliche Regelungen und Regulierungen grundsätzlich durchzusetzen vermag. Verwaltung als Form der "täglichen Herrschaft" ist demnach der Gegenstand, an dem die Analyse zumindest empirisch anzusetzen vermag, weil sie in den Verlaufsformen, Organisationsformen und Verhaltensmechanismen des Staatsapparates den Gehalt organisierter Gesellschaftlichkeit festmacht.

---

1) vgl. oben die Analysen zur Ableitung der Staatsfunktionen, die durchgängig mit dem Verhältnis von Lohnarbeit und Kapital beginnen.

2. Eine Interessenanalyse, die den Staat grundsätzlich oder Teile des Staatsapparates selektiv bestimmten Interessen zuzuordnen vermag, kann in ihren Aussagen nur dann fruchtbar werden, wenn sie auch anzugeben vermag, wie die Konflikte mit unterschiedlichen Interessen zur Lösung - genauer: zur Bearbeitung - gelangen. Es erscheint demgegenüber müßig, von einem grundlegenden gesellschaftlichen Interessengegensatz auszugehen und einzelne Konfliktpunkte bzw. short-comings staatlicher Handlungsintention als Beleg für den Stand und das Ausmaß gesellschaftlicher Krisen zu zitieren. Eine Krisen- und Konfliktanalyse gegenwärtiger Gesellschaft bleibt in doppelter Weise unzureichend, wenn sie den Staatsapparat ausspart: einmal, weil sie einen notfalls existenziellen Modifikator - und sei es mit reiner Repression - außer Acht läßt,und zweitens, weil ein Bereich möglicher gesellschaftlicher Konflikte, der öffentliche Dienst, selbst ausgenommen wird. Die mögliche Verschiebung gesellschaftlicher Probleme in innerbürokratische Auseinandersetzungen,zumindest in bürokratisch reglementierte Konflikte, müßte in ihren rechtlichen, organisatorischen, finanziellen und repressiven Mechanismen bewußt sein, wenn die überkommenen Konfliktmuster in Frage gestellt werden sollen, wenn es darum geht, die Konfliktfähigkeit bürokratischer Problembearbeitung einzuschätzen.

3. Interessenhaftigkeit und Konfliktfähigkeit des staatlichen Apparates verdanken sich zumindest vordergründig dem Tatbestand, daß die staatliche Bürokratie als Institution sui generis in Erscheinung tritt. Es lohnte sich nicht, über den Staatsapparat strukturell und den öffentlichen Dienst soziologisch zu reden, wenn Struktur und Funktion reine Widerspiegelungen, seltsame Auswüchse u.ä.m. darstellten. Allein von der Größe der staatlichen Bürokratie her ist es kaum anzunehmen, daß

es sich um einen Apparat ohne "Eigengewicht" handelt. Das analytisch und strategisch Entscheidende ist: Welches Eigengewicht - um den mehr passivischen Ausdruck zu belassen - besitzt dieser Apparat, aus welcher Dynamik gebiert sich ein solcher Koloß, und wie kommt es zum Ausdruck, läßt sich ein Wandel feststellen und sind Modifikationen denkbar, die bei gleichbleibender gesellschaftlicher Form eine erhebliche Differenz ausmachen und auf die Interessenhaftigkeit und Krisenhaftigkeit zurückschlagen? Damit verbunden stellt sich die Frage, wie wirkt sich das Eigengewicht des Staatsapparates differenzierend auf die gesellschaftlichen Problemlagen aus und wie werden dabei bestimmte Fragestellungen absorbiert, selegiert und verändert?

1.2 Das spezifische Untersuchungsinteresse, das Thema, und die Methode

1.2.1 Die Fragestellung

Die vorliegende Arbeit entstand aus einem Untersuchungszusammenhang, konkreter: aus dem Forschungsprojekt "Verwaltung und Ausbildung", das unter der Leitung von W.-D.Narr und mit finanzieller Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft der Reformphase überkommener Verwaltungsstrukturen Ende der 6oer/Anfang der 7oer Jahre verpflichtet war. Allen Mitarbeitern dieses Projektes (vgl. die Zwischenberichte 1971/1972/1973)[1] verdanke ich wesentliche Anregungen und Untersützung. Auf der Suche nach den Bedingungen, unter denen eine Ausbildungsreform zugleich eine Verwaltungsreform darstellen könnte, wurde sehr bald der Punkt erreicht, wo die durch eine Ausbildungsreform veränderbaren Teilstrukturen des Verwaltungsapparates als marginales Element des Gesamtzusammenhanges staatlicher Administration erscheinen mußten. Es galt daher erst einmal, die Grundstrukturen des Verwaltungsapparates zu begreifen, bevor die Chancen einer Reform im Ausbildungsbereich beurteilt werden konnten. Der im damaligen Forschungszusammenhang entstehenden Untersuchungsdynamik, die von der Ausbildungsfrage wegführte, diese relativierte und in ihrer Reformeuphorie als irrelevant erklärte, steht nun in der vorliegenden Arbeit eine Darstellung administrativer Problembearbeitung entgegen, die von der konzeptionell-institutionellen Problembehandlung durch den bürokratischen Apparat zum entsprechenden Personal kommt und dort die zutiefst bürokratischen Mechanismen und Elemente wiederfindet, die den gesamten Apparat prägen. Die Fragestellung ist nicht mehr so sehr, an welchem

1) Rollen- und Modellanalyse öffentlicher Verwaltung (Verwaltungsreform/Ausbildungsreform), Zwischenbericht der Projektgruppe: Bahl, Brünig, Funk, Lange, Narr, Will, Berlin 1972, und dieselben, Berlin 1973, Typoskript

Punkt (z.B. der Beamtenausbildung) muß angesetzt werden, um damit Verwaltungsreform zu praktizieren, sondern welche Mechanismen müßten wirkungslos werden, damit sich Bürokratie verändert. Damit wird zugleich unterstellt, daß Veränderungen im Verwaltungsapparat oder beim Verwaltungspersonal noch nichts über die Veränderung der grundlegenden Mechanismen aussagen, deren Funktionieren allein Bürokratie im herkömmlichen Sinn gewährleistet.
Um die grundlegenden Zusammenhänge in der Funktionsweise des bürokratischen Apparates herauszuarbeiten, schien es angebracht, gerade dort nach ihnen zu suchen, wo sie aufgrund neuer oder zumindest neuartig perzipierter Aufgaben am wenigsten den Tätigkeitsprozeß zu bestimmen schienen. Die vorherrschende Frage - die auch die Diskussion über die Wandlung vom Rechts- zum Wohlfahrtsstaat beherrscht - ist, ob mit der "Neuheit" von Aufgaben und der verstärkten Aktivität auf bürokratischen Teilgebieten auch auf einen Aufgaben- und Bedeutungswandel der Bürokratie insgesamt zu schließen ist, der dann auch einen Bedeutungswandel, einen veränderten Stellenwert von Bürokratie für die Gesellschaft implizieren würde. Aber selbst die Feststellung, daß sich in den "neuen" Aufgaben nur die alten Mechanismen in neuer Form und Variation fortpflanzen, wäre ein Ergebnis, das sowohl Rückschlüsse auf die Ausweglosigkeit der bürokratischen Dilemmata als auch auf die Art der Krisenbewältigung zulassen würde. Die Phänomenkette neue Aufgaben - neue Institutionen - neues Personal wäre dann zumindest ein Hinweis auf die Krisenhaftigkeit der alten Problembearbeitungstechniken. Strukturübereinstimmungen zwischen alten und neuen Formen der Problembearbeitung könnten als Hinweis auf das Scheitern der neuen Politiken gelten.

1.2.2 Zum Thema

Die Festlegung auf ein konkretes Thema (Raumordnung und regionale Wirtschaftsförderung am Beispiel des Bundes-

landes Niedersachsen) bringt den grundsätzlichen Vorteil, möglichst konzentriert empirisches Material fallbezogen zusammenstellen und aufarbeiten zu können; sie birgt den Nachteil, eben nur einen Ausschnitt anstatt "der Verwaltung" zum Gegenstand zu haben, d.h. die Generalisierbarkeit der Ergebnisse ist nur nach Gesichtspunkten der Plausibilität und der grundsätzlichen Strukturadäquanz mit anderen Politikbereichen möglich, jedoch nicht zwingend nachweisbar. Erst recht sind durch eine solche Beschränkung Fragen nach den Grenzen des administrativen Systems, der Krisenverarbeitungskapazität u.ä. nicht zu beantworten. Andererseits bietet sich bei dieser Themenauswahl die Möglichkeit, ein in Eigenperzeption und Selbstdarstellung als neuartig dargestelltes Aufgabenfeld der Verwaltung in seiner aktuellen Genese und in seiner Entwicklung zu untersuchen. Dabei legt die Form der Aufgabenbewältigung sowohl von ihrer Programmatik neue Probleme, als auch vom Postulat der veränderten Problembearbeitung neue Lösungsmechanismen nahe.
Es wurde der "Fall" eines Bundeslandes ausgewählt, weil sich damit sowohl die Bundesrepublik, d.h. die übergreifenden Zentralisierungstendenzen der Verwaltung, als auch die differenzierende Gliederung der Bezirks- und Kommunalverwaltung in den Griff bekommen lassen. Gerade die inhaltlichen Unterschiede der selektiven Problembearbeitung auf den einzelnen Verwaltungsebenen sollten nicht aus dem Blickfeld verschwinden. Die im Grundgesetz und durch Verfassungsgerichtsurteil abgesicherte Kompetenz der Länder als Vollzugskörperschaft in der Regionalpolitik[1] bietet

1) In Art. 75 Abs. 4 Grundgesetz wird die Kompetenz des Bundes bei der Raumordnung auf "Rahmenvorschriften" beschränkt. In Art. 79 Abs. 3 wird die Länderhoheit auch gegen neue Planungsgesetze wie z.B. bei den Gemeinschaftsaufgaben abgesichert (siehe dazu das Rechtsgutachten von Barbarino/Böckenförde/Stern, BT-Drs.VI/3829, S. 51). Ein Versuch der Bundesregierung bereits Mitte der 5oer Jahre, ein Raumordnungsgesetz zu erlassen, scheiterte am Widerstand der Länder, die das Bundesverfassungsgericht anriefen und durch das Urteil vom 16.6.1954 ihre Verwaltungskompetenz bestätigt bekamen.

den Vorteil, ein breites Spektrum bürokratischer Organisationsformen, Institutionen, Programme und Verordnungen und auch von Vollzugspersonal in den Fall einzuschließen. Regionalpolitik als Schnittpunkt von regionaler Wirtschaftsförderung und Raumordnung bietet weiter die Möglichkeit, ökonomische Entwicklung, wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche und soziale (Folge-)Probleme in relativ engem Zusammenhang zu untersuchen, wobei Raumordnung als "Querschnittsaufgabe" den formellen und inhaltlichen Bezug zu möglichst vielen und verschiedenen Verwaltungszweigen ermöglicht.
Abgesehen von persönlichen, mehr oder minder zufälligen Präferenzen eignet sich Niedersachsen infolge seiner speziellen Struktur besonders für eine Bürokratieanalyse anhand der Regionalpolitik.
In Niedersachsen sind die differenzierenden Entwicklungen des Stadt-Land-Gegensatzes, d.h. zwischen entwickelten und zurückgebliebenen Gebieten deutlich nachzuweisen. Mit der dreistufigen Verwaltungsgliederung von Kommune - Bezirk - Landesverwaltung ist das volle Spektrum der Verwaltungsebenen vorhanden, das noch dazu in den für die bürokratische Regionalentwicklung wichtigsten Modifikationen in der Form der Großraumverbände Hannover und Braunschweig erweitert wird. Mit dem Emsland einerseits, dem Zonenrandgebiet andererseits besitzt Niedersachsen klassische Gebiete der Unterentwicklung und somit auch eine entsprechende Verwaltungserfahrung im Umgang mit der Unterentwicklung. Kontinuität bzw. Brüche in der Konzeption, im institutionellen Aufbau und in der personalpolitischen Bewältigung regionaler Probleme lassen sich somit über einen längeren Zeitraum hin festmachen. Wanderungsverluste, ungleiches Wirtschaftswachstum, Sondergebiete für Erholung, militärische Übungsplätze, Rückzugsgebiete für ältere Menschen, Mischgebiete gehören zum Alltag niedersächsischer Regionalverwaltung. In der Nähe großer Ballungen (Hannover, Bremen, Hamburg) sind insbesondere Koordinationsprobleme für die Teilverwaltungen zu leisten, in den Entleerungsgebieten (Ostfriesland, Emsland, Harz)

ist die Verwaltungsökonomie und Rationalisierung auf eine harte Probe gestellt. Mit den Küstenstandorten (Emden, Wilhelmshaven, Wesermündung und Elbmündung) sind besondere Entwicklungshoffnungen verbunden. Im Kampf um die Erhöhung des Sozialproduktes spielen Landwirtschaft, Handel und Industrie eine recht differenzierte Rolle.

Bei den administrativen Lösungsversuchen für die Regionalproblematik behauptete Niedersachsen schon immer eine führende Rolle: das Zentrale-Orte-Konzept der Bundesregierung kommt dem Niedersachsens am nächsten, Anstöße für eine konjunkturbezogen regionale Wirtschaftsförderung gingen von Niedersachsen aus. Neben dem Plan "Hessen -8o" stellt das "Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985" das ausführlichste regionalisierte Entwicklungsprogramm eines Bundeslandes dar, mit der Mittelfristigen Finanzplanung Niedersachsen 1974 - 1978 versuchte das Bundesland konsequent eine integrierte Aufgaben- und Finanzplanung. In der Raumordnung ist das Land flächendeckend mit Programmen auf Landes- und Bezirksebene ausgewiesen und auf der Personalebene ist Niedersachsen das einzige Bundesland, das alle Laufbahnen vom einfachen bis zum höheren Dienst für die Landesplanung spezifiziert und ausbildungsmäßig konkretisiert hat. Bei der Verwaltungs- und Gebietsreform (Weber-Kommission) liegt für Niedersachsen das wohl aufwendigste und umfangreichste Gutachten vor, die Gemeindereform ist abgeschlossen. In der Industrieansiedlung im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung konkurriert das Land mit Bayern um die Bundesmittel und imponiert mit großartigen "Erfolgsmeldungen".

Man kann also mit gutem Recht davon ausgehen, daß am Fall Niedersachsen keine für die Regionalpolitik wesentlichen Probleme und auch keine der gängigen administrativen Bearbeitungsinstrumente und Mechanismen fehlen.

1.2.3 Zur Methode

Da die Fragestellung der Untersuchung davon ausgeht, daß der bürokratische Apparat, seine spezifische Sichtweise der Probleme, seine Bearbeitungsformen - institutionell, personell - als Ausdruck gesellschaftlicher Problem- und Interessenlagen und damit zugleich als Indikator für die Lösungsfähigkeit gesellschaftlicher Konflikte im gegebenen privatkapitalistischen Kontext zu verstehen sind, stellt sich das methodische Problem, wie denn nun der bürokratische Faktor zu bestimmen ist. Aus der einleitenden Kritik an der klassischen Organisationssoziologie und den "Staatsableitern" wird soviel deutlich, daß der Ausweg nur bei der Untersuchung der Problembearbeitung als Prozeß gesucht werden kann. Ein Weg dazu wäre, das gesellschaftliche Problem in "reiner" Form, d.h. ohne seine spezifische Vermitteltheit durch bürokratische Bearbeitung genetisch zu entwickeln und diese Problemdarstellung als Aufgabenform den bürokratischen Lösungsversuchen zu konfrontieren. Das würde bedeuten, daß bereits vor der Einführung der Bürokratie in die Untersuchung, die Interessenhaftigkeit der Problemstellung geklärt und der Punkt staatlicher Interventionsnotwendigkeit bestimmt sein müßten. Da sich tatsächlich gesellschaftliche Problemstellung und bürokratische Durchdringung wesentlich ursächlich aufeinander beziehen, d.h. empirisch kaum zu trennen sind, würde diese Vorgehensweise auf ein getrenntes Ableiten von gesellschaftlicher Problemstellung und dem"Wesen" staatlicher Bürokratie hinauslaufen, die dann nur noch punktuell konfrontiert werden. Wir kämen dann leicht in die Gefahr, die Funktionsweise der Bürokratie vor dem Eintritt in die aktuelle Untersuchung erkannt zu haben.
Um dieser Gefahr zu entgehen, soll nicht bei der Genese des Regionalproblems und einer wie auch immer gearteten Interessenvermittlung in die Bürokratie hinein begonnen werden. Vielmehr soll die Art der Perzeption und Bearbeitung der Bürokratie dazu verwandt werden,

1. um möglichst systematisch Eigenarten der bürokratischen Perzeptions- und Bearbeitungsformen aufzuzeigen

und um

2. von der bürokratischen Sammellinse her das gesellschaftliche Problem- und Interessenspektrum zu rekonstruieren.

Die Betonung der Differenziertheit bürokratischer Bearbeitungsmodi bedeutet bei diesem Vorgehen einen Verzicht auf die endgültige Bestimmung der verursachenden Faktoren. Diese Rekonstruktion gesellschaftlicher Realität aus dem Alltag der Bürokratie hat den Vorteil, daß sie die gesamtsellschaftliche Problem- und Lösungskostenstruktur an vermittelterer Stelle greifen und damit differenzierter fassen und historischer bestimmen läßt.

Der methodisch wichtige Punkt liegt darin, daß nicht die gesellschaftliche Interessenstruktur die Folie abgeben soll, nach der die Parallelen in der bürokratischen Struktur gesucht werden sollen. Vielmehr wird versucht, die Widersprüchlichkeiten herauszufinden, die sich im bürokratischen Arbeitsprozeß selbst ergeben, indem die verschiedenen Ebenen bürokratischer Problembearbeitung miteinander in Bezug gesetzt werden. Auf diese Weise gibt die harmonisierende Außenhaut der Verwaltung einen Blick auf die Prozesse frei, die für den "Verlust an Realität", d.h. für eine spezifische, herrschaftsmäßig interpretierbare Qualifizierung der Interessen- und Problemberücksichtigung verantwortlich sind. Voraussetzung für ein solches Verfahren ist die möglichst umfassende Darstellung der Elemente und Ebenen des bürokratischen Arbeitsprozesses.

Das Vorgehen im einzelnen besteht darin, daß die bürokratische Problemperzeption möglichst umfassend aufgearbeitet wird. Statistiken, Programme, schriftliche Äußerungen, Expertengutachten, Verordnungen und schließlich die Gesetze selber bilden das Grundmaterial für die Analyse. Regionalpolitik als bürokratische Aufgabe beginnt also nicht erst mit dem Vollzug der Raumordnungsprogramme und von Programmen der Wirtschaftsförderung, sondern mit der Informationsebene, die zur Erarbeitung solcher Gesetze und Ausführungsprogramme führt.

Für die Untersuchung bedeutet dies, daß der Autor versuchen mußte, soweit wie möglich den Informationsstand bei der Problemkenntnis zu erreichen, der auch bei den Sachbearbeitern der jeweiligen bürokratischen Abteilungen und Ressorts zu vermuten war. Von dieser Position des "Experten" aus wurden dann die Interviews mit den Sachbearbeitern, Ressortleitern und Fachvertretern der Regionalen Wirtschaftsförderung, der Raumordnung und der Entwicklungsplanung auf den Ebenen der Stadt Braunschweig, des Bezirks Braunschweig und der Landesregierung Niedersachsen geführt. Die Interviews erfolgten nach einem vorher festgelegten Leitfaden, der jedoch auch verlassen wurde, um besondere Schwerpunkte bei einzelnen Positionen herausarbeiten zu können. Durch die Wiederholung der Interviews wurde die Vertraulichkeit des Expertengespräches vertieft und eine Überprüfung der Zusammenhänge in der Arbeitsweise zwischen einzelnen Positionen und Befragten der Regionalpolitik möglich. Der Interview-Plan, der Interview-Leitfaden und die Nummerierung der Interviews für die Zitate im Text sind im Anhang beigefügt (Anlage Nr. 1 - 3).

Die so erarbeiteten Interviews stellten für die Auswertung gleichsam ein Materialbündel dar, das für die Darstellung erst aufgeschnürt werden muß. Durch die intensive Vorbereitung der Interviews als Expertengespräche brachten sie nur noch wenige zusätzliche "objektive" Informationen für die Darstellung des datenmäßig erfaßbaren Regionalproblems (II Kapitel) und für die in den offiziellen Konzepten verarbeiteten Strategievorstellungen zur politischen Lösung dieser Probleme. Wissenschaftlich erarbeitete Positionen und Konzepte (z.B. Prognos-Gutachten) sind dafür meistens ergiebiger. In den meisten Fällen konnten die Interview-Aussagen zur Bestätigung bereits analysierter Konzeptfiguren verwendet werden (III. Kapitel).

Das eigentliche Ergebnis der Interviews lag in der Aufhellung des bürokratischen Arbeitsprozesses. Die subjektiven Darstellungen der Schwierigkeiten, Ziele und Handlungsorientierungen waren in vielen Fällen ein direkter Ausdruck der speziellen Einbindung des einzelnen Beamten

in seine hierarchisch und arbeitsteilig fixierte bürokratische Position. Dies umso mehr, als es im Gespräch nicht mehr darum ging, die "Sache" grundsätzlich zu erklären, sondern vom gemeinsamen Kenntnisstand aus die speziellen, aus der bürokratischen Bearbeitung heraus entstehenden Probleme darzulegen.
Auf diese Weise können die Interviews im Kern als Ausdruck der Wirkung bürokratischer Strukturen für den Arbeitsprozeß verwertet werden (IV. Kapitel). Ein Teil der Aussagen der Interviews ist in diesem interpretativen Rahmen nicht unterzubringen. Es ist der Teil, wo sich der Positionsinhaber nicht mehr so sehr mit dem zu bearbeitenden Problem beschäftigt, sondern mit seine eigenen Schicksal innerhalb des bürokratischen Apparates. Die Identifikation mit der Aufgabenstellung weicht dabei tendenziell einer Identifikation mit der Institution, ihren abstrakten Elementen und ihren Chancen personeller Entfaltung. Die abstrakte bürokratische Struktur bekommt dann ihren subjektiven Ausdruck im Karriere-Willen des einzelnen Beamten (V. Kapitel). Die Personalstruktur wird vom "unbewußt dahintappenden" Apparat (Grottian) zum bewußt handelnden Beamten verkehrt. Um diesen Prozeß der Verkehrung der allgemeinen Struktur der Bürokratie in individuelles Handeln objektivieren zu können, wird diese Darstellung der Interviews mit zusätzlichen Analysen von Laufbahnverordnungen und der Ausbildungsdiskussion abgesichert.
Die Interviews als Darstellungsmaterial des bürokratischen Arbeitsprozesses können nur einen Teil der Entwicklungszeit der Regionalpolitik abdecken (1972-1975) und reichen nicht aus, um eine enthistorisierende Darstellung zu vermeiden. Deshalb liegt der zweite methodische Schwerpunkt in der Bearbeitung der sich neu entwickelnden Formen und Elemente des bürokratischen Arbeitsprozesses.

Die Abstraktheit einzelner bürokratischer Elemente (z.B. Hierarchie, Kompetenzregelungen, Ressortegoismus, Fachbeamtentum, Verrechtlichung von Laufbahnen), die als Starrheit und struktureller Konservatismus einer sachgerechten Problembearbeitung im Wege zu stehen scheinen, ist nur dann mit Inhalt zu füllen, wenn diese Elemente einmal in ihrer Genese als flexible Antworten auf Problemperzeptionen begriffen werden (vgl. dazu die Entstehung der Entwicklungsplanung/Kapitel IV oder der Qualifikationsmuster der Landesplaner/Kapitel V, aber auch bürokratiestrategischer Konzepte zur Regionalentwicklung, Kapitel III). Die Summe bürokratischer Abstraktionen zur Problembewältigung ergibt - über die Zeit hinweg - eine Kernstruktur von Verwaltung, die jenseits ihres genetischen Zusammenhanges als "Sedimente der Herrschaft" (Massing) ihre Gültigkeit besitzen. Diese Gültigkeit muß sich dadurch beweisen lassen, daß bei einer Projektion dieser bürokratischen Strukturelemente auf die jeweils aktuellen Problemlagen ein Großteil der Aufgaben bewältigt werden kann und nur noch ein Rest, quasi ein Überhang an Problemen zur spezifischen Bearbeitung und zur Suche nach neuen Formen bürokratischer Bewältigung freisteht. Wenn bei der Bearbeitung des Problemüberhanges die bürokratischen Strukturen stören, die bereits die Bearbeitung eines Großteils des Gesamtproblems bewerkstelligen, dann können diese nur um den Preis einer Ausuferung der Problemlage selbst in Frage gestellt werden. Wenn die These der "Kleinarbeitung von Problemen", ihre Segmentalisierung und Parzellierung durch Bürokratie (Grauhan u.a.) stimmt, dann ist das gegenseitige Abblocken von Verwaltungsteilen und Beamten bei der Problemlösung und Durchsetzung bestimmter Ziele, was Grottian recht gut mit dem Phänomen der "Selbstparalyse" staatlicher Handlungsfähigkeit durch die Planer und die Planung bezeichnete, unter dem Herrschaftsaspekt keineswegs störend, sondern der am besten funktionierende Mechanismus der Bürokratie. Um diese Erkenntis zu ermöglichen, ist die enge Anbindung "neuer" an "alte" bürokratische Bearbeitungsformen deutlich zu machen. Die

ausführliche Beschreibung der fließenden Übergänge gerade auch bei der Einrichtung neuer Formen (planende Verwaltung, neue Ausbildungsgänge, vom Schwerpunkt- zum Funktionalkonzept usw.) wird durch die Zuordnung der larvenhaften Vorformen ein wesentliches methodisches Hilfsmittel. Dies ist umso wichtiger, als sich im Bereich der Problemgestaltung und der Prioritätsentscheidungen (Kapitel III) der gegensätzliche Eindruck einer sich laufend radikal umgestaltenden Verwaltung aufdrängt. Im Kontrast von "politischen Programmformulierungen und ihrer Implementation als breit wirkendes Verwaltungshandeln" besteht ein weiteres Hilfsmittel, die bürokratischen Mechanismen zu analysieren, die in der spezifischen Zerrissenheit (Pluralismus der Bürokratien und Bürokratischer Pluralismus /Häußermann) des formal einheitlichen Verwaltungsapparates begründet sind.
Die Generalisierbarkeit der gewonnenen Ergebnisse wird dort möglich, wo - wie im Personalkapitel - die spezifischen Probleme der Regionalpolitik (Raumplanerausbildung) nur noch als generelles Verwaltungsstrukturproblem (nämlich Generalist-Spezialist/Management-Gewerkschaftsorientierung/Integration oder politische Disziplinierung) diskutiert werden können. Gerade, was die Einschätzung der Entwicklungstrends einer "planenden Verwaltung" betrifft, werden die vorliegenden Ergebnisse durch die Arbeiten von Häußermann, Murswieck, Grottian, Wollmann, Linder, Grauhan u.a. bestätigt.[1)]

---

1) Es soll hier jedoch bewußt nicht die als "Planungsdebatte" geführte Diskussion in ihrer Isolierung weitergetrieben, sondern auf ihren eigentlichen Kern, die Untersuchung des Verwaltungsapparates als Einheit, zurückgeführt werden. Eine Reduzierung der Bürokratieforschung auf die "planende Verwaltung" muß zwangsläufig zu einseitigen Aussagen über die Möglichkeiten und Grenzen des Staatsapparates kommen.

1.3 Zur Disposition

Der Aufbau der Arbeit folgt den vier strukturellen Grundebenen, auf denen die bürokratische Problembearbeitung aufbaut:

1. Informations- und Perzeptionsebene (II. Kap.)
2. Konzeptionelle Ebene (III. Kap.)
3. Organisatorisch-institutionelle Ebene (IV. Kap.)
4. Bewußtseins- und Sozialisationsebene (V. Kap.)

Vordergründig handelt es sich dabei um eine Strukturanalyse, die von den vier Ebenen als Grundstrukturen ausgeht, diese differenziert darstellt und dann aufeinander verweist. Sobald es jedoch darum geht, die Funktion und Genese dieser Strukturen in die Analyse einzubeziehen, richtet sich die Analyse zugleich auf die Struktur dessen, was das Regionalproblem überhaupt ausmacht. Die gesellschaftliche Grundstruktur gerät - zumindest in ihren bürokratisch relevanten Versatzstücken - ins Blickfeld der Beschreibung. Dies wird bereits auf der Informations- und Perzeptionsebene deutlich.

Die Informationen, die Indikatoren und Kategorien, mit denen sich regionale Entwicklung - gerade soweit sie zum bürokratischen Problem wird - fassen läßt, sind nur als Ergebnis verwaltungsmäßiger Organisation in Form von Gemeinde-, Kreis- oder Regionalstatistiken zu bekommen. Die Organisationsform der regionalen Gliederungen strukturiert bereits die grundlegenden Informationen. Das Interesse an der Regionalisierung von Daten muß sich in organisierter Form durchsetzen, um die Daten selbst zu schaffen. Das Wissen um regionale Verteilungs- und Entwicklungsprozesse, die Notwendigkeit von Prognosen und der jeweilige regional bezogene Durchschnittswert als Gradmesser der interregionalen Konkurrenz haben die Organisationsform dieses Wissens zum Ziel, sofern sie sie nicht bereits voraussetzen (II. Kapitel).

Die Form der Datensammlung folgt der Pragmatik ihrer Veränderbarkeit: d.h., das Konzept von Regionalpolitik hat seine allgemeinste Struktur im Wissen um die Defizite und Ungleichgewichte der Entwicklung, sei es als status quo-oder Ziel-Prognose. Informationsaufbereitung und Vernachlässigung folgen einem Prozeß der Machbarkeit (Konzeptebene) oder einem Prozeß der Prioritätensetzung (organisatorisch-institutionelle Ebene) oder aber einem Prozeß scheinbar handwerklicher Sachlichkeit (personelle bzw. Qualifikationsebene). Sind auf diese Weise bereits alle weiteren Strukturebenen in der Informations- und Perzeptionsstruktur vorgegeben, so läßt sich jedoch umgekehrt aus dem spezifischen Perzeptionsmuster "des Regionalproblems" der Generator für die spezifischen Elemente auf den anderen Strukturebenen entwickeln. Politische Konzepte (Regionaler Ausgleich, Abbau der Unterentwicklung, Regionalisierung u.a.) und institutionelle Bearbeitungsformen (regionale Planungsgemeinschaften, Gebietsreform, Großraumverbände) stehen in direktem Bezug zur Datenlage des Regionalproblems. Das Raumproblem ist dabei dem staatlichen Handeln insoweit vorgegeben, als sich die Trennung in Produktions- und Reproduktionsbereich, die ursächliche Disparität von Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung und ihre sozial differenzierende Kraft bürokratisch nicht mehr grundsätzlich in Frage stellen läßt.

Was als Regionalproblem auf der Datenbasis noch relativ breit in Erscheinung tritt, wird auf der konzeptionellen Ebene selektiv verengt und auf eine ganz spezifische Handlungsebene zugeschnitten.

Das Vorhandensein von Ungleichgewichten und Defiziten führt nicht automatisch zu politischen Zielvorstellungen und Handlungskonzepten. Der als "Politik" virulent gewordene Teil des Regionalproblems verweist deshalb in seiner Differenzierung nach den verschiedenen Teilpolitiken
- regionale Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik einerseits, Kommunal-, Regional-, Landes- und Bundespolitik andererseits auf die dem politischen Prozeß vorgelagerte

Sphäre innerbürokratischer Problemaufbereitung. Die Phasenhaftigkeit und das partielle Fehlen von Politik einerseits, die Kontinuität bürokratischer Bearbeitungs- und Entscheidungsformen andererseits weisen auf eine spezifische Funktionsteilung zwischen der konzeptionellen und der Bearbeitungsebene hin, die aus integrativen Konzeptentwürfen nicht mehr hinreichend erklärt werden kann. Die Bausteine politischer Konzepte (bestimmte Indikatoren, Interventionspunkte staatlicher Aktivität) bedürfen einer eigenen Erklärung, die nur über die Analyse der bürokratischen Organisationsformen und des darüber vermittelten Arbeitsprozesses der Bürokratie zu erreichen ist (III.Kapitel).

Der Arbeitsprozeß der Verwaltung und ihre institutionell-organisatorische Form sind direkt aufeinander bezogen. In der organisatorisch gesicherten Form, in ihrer Differenziert- bzw. Disparatheit, entwickelt die Bürokratie das Maß an "Normalität" von Problemberücksichtigung und -verarbeitung, das den bürokratischen Arbeitsprozeß seine Kontinuität als Herrschaftsinstrument verleiht.

Dabei lassen sich am regionalpolitischen Fallbeispiel verschiedene Muster der Entscheidungsfindung, des Problembezugs und der innerbürokratischen Zuordnung der einzelnen Verwaltungsteile konstruieren. Die klassischen Muster bürokratischer Arbeitsprozesse (Klientelorientierung, muddling through, bargaining, ökonomischer Kalkül und soziale Indikatoren) werden ihren antagonistischen Deutungsformen enthoben und anhand des Arbeitsprozesses der Regionalbürokratie spezifisch verortet. Bei der Berücksichtigung der organisatorischen Differenziertheit des Arbeitsprozesses verliert auch Bürokratie als Herrschaftsinstrument seinen monolithischen Charakter. Die Untersuchung der Genese bürokratischer Organisationsformen offenbart den Charakter von "Innovationen" in doppelter

Weise: einmal nach außen als Durchsetzung spezifischer Beurteilungskriterien zur Entmachtung der Betroffenen, und nach innen als "bürokratische Rationalität" zur Bildung von Eingriffsreserven und zur Rationalisierung des bürokratischen Vollzugs in der Form von "Neutralität" und "Normalität". Fiskalische Restriktionen - wie bei der Entwicklungsplanung - sind dazu die scheinbar die objektivierenden Anlässe. Die Hintereinanderschaltung von regionaler Wirtschaftsförderung, Raumordnung und Entwicklungsplanung offenbart dabei das Grundmuster bürokratischer "Evolution". Die bürokratische Struktur verändert sich bei Auftreten größerer Probleme nur noch zur Bewältigung des "Problemüberhanges", wuchert nach dem Muster der alten Struktur fort, um die nichtbewältigten Probleme institutionell-programmatisch zu fassen, Auswüchse bisheriger Fehlplanungen zu korrigieren, neue Aspekte hinzuzufügen, ohne an der Relevanz der alten zu rütteln (IV. Kapitel).

Als verbindendes Glied zwischen dem policy-Bereich bürokratischer Handlungsorientierung und den Strukturelementen bürokratischer Entscheidungsmechanismen nimmt das Personal eine Schlüsselposition ein, die es auch immer wieder in die Diskussion um die Verwaltungsreform bringt.

Die Bewußtseinshaltung, mit der die Beamten im Bereich der Regionalpolitik ihre Aufgaben erledigen und sehen, ist ein Hinweis darauf, daß die policy-Orientierung ebenso wie die Orientierung an den strukturellen Elementen eine Möglichkeit bürokratischen Verhaltens bietet. Das Dilemma der Beamten besteht darin, in ihrer Aufgabenstellung doppelt belastet zu sein, einmal den Zielen einer realen Beseitigung der regionalen Defizite verpflichtet zu werden, d.h. z.B., sich gegen Kollegen aus anderen Ressorts durchsetzen zu sollen, andererseits aber sind sie ihrem strukturell vorgegebenen Status in der Hierarchie der Arbeitsteilung und der Ressourcenverteilung verpflichtet und können nur

mit den Mitteln arbeiten, die ihnen strukturell zugeteilt sind. D.h., sie können aufgrund der beschränkten Möglichkeiten ihrer Stellung im bürokratischen Apparat die Ressourcen nicht mobilisieren, die notwendig wären, um ihren Zielen entsprechend zu handeln. Welcher Spielraum faktisch verbleibt, um die Handlungsmöglichkeiten entsprechend der Zielvorgaben-sei es auch nur graduell-zu verbessern, muß im Hinblick auf die verschiedenen Ressourcen untersucht werden. Dazu geben die Interviews einige Anhaltspunkte. Welche Schlußfolgerung der einzelne Beamte für sich zieht, hängt von seinen spezifischen Erfahrungen und seinem Status und seiner Stellung in der Bürokratie ab. Dennoch läßt sich beobachten, daß auch im Bewußtsein der Beamten ein wechselweiser Bezug von funktionellen und strukturellen Elementen vorzufinden ist, die wie ein Wechselbalg die Äußerung bestimmen.
Neben den organisatorischen Strukturen erscheint den Beamten gerade auch das Verhalten des Kollegen als Hindernis im Sinne einer gerechten Funktionserfüllung und damit entschwindet ihm die Möglichkeit, den funktionalen Zusammenhang des bearbeiteten Problemfeldes voll zu erkennen, da sich der bürokratische Zusammenhang immer wieder davor in den Blick stellt. Es entspricht den objektiven Perzeptionsmängeln, die für die Verwaltung auf der funktionalen Ebene festgestellt wurden, eine Blindheit der Problemperzeption auf der subjektiven Ebene, die durch die Beachtung bürokratischer Regeln und Mechanismen kompensiert wird.

Das Personal als Objekt des bürokratischen Prozesses ist ähnlich lückenlos funktional bestimmt wie die regionale Entwicklung durch die politischen Konzepte und die flächendeckende Organisation der Regionalbürokratie. Sobald sich das Personal in eigener Weise zu den bürokratischen Anforderungen verhält und die an es herangetragenen widersprüchlichen Anforderungen nicht mehr hinreichend integrieren bzw. in strukturelle Probleme zurückverwandeln kann (vgl. die Austauschbarkeit von Personal- und Strukturreform)wird es selbst zur Gefahr für das Funktionieren des bürokra-

tischen Prozesses. Diese Gefahr wird durch einen differenzierten Sozialisationsprozeß (fachspezifische und bürokratische Sozialisation), durch die Verrechtlichung der Karrieremuster (Laufbahnverordnungen), durch die Vorverlagerung hierarchischer Arbeitsteilung in die Ausbildung (Spezialist-Generalist-Management) und der Ausschaltung abweichender Identifikationsmuster "extremer" und politischer Orientierungen (Radikalenerlaß) weitgehend minimiert.
Mit der durchgängigen Integration des Personals als bürokratisches Strukturelement wächst aber die Gefahr der Verengung bürokratischer Perzeptionsmöglichkeiten gesellschaftlicher Probleme und damit die Isolation des Verwaltungsapparates innerhalb der Gesellschaft (V.Kapitel).

II Kapitel:

Zur Erfassung des Regionalproblems
- Struktur und Defizite -

Wie im ersten Kapitel als Fragestellung dargestellt werden sollte, geht es bei der Analyse der staatlichen Tätigkeit darum, die Struktur des bürokratischen Apparates weder absolut zu setzen, noch in ihrer Wirkung zu vernachlässigen. Versucht man nun Regionale Wirtschaftspolitik und Raumordnung als staatliches Aufgabenfeld beispielhaft zu untersuchen, dann ist wiederum ein Zweifaches in Rechnung zu stellen:

a) daß "das Regionalproblem" als Datenkranz gesellschaftlicher Entwicklungsfaktoren der staatlichen Aufgabenwahrnehmung vorgegeben ist und
b) daß die Bestimmung, was als Regionalproblem vom Staat bearbeitet wird, sich in administrativen Formen vollzieht, d.h. daß die administrative Form des Staates als Einflußgröße daraufhin zu bewerten ist, was als Regionalproblem zur Bearbeitung kommt.

Die Darstellung des Regionalproblems anhand von Daten der Bevölkerungsverteilung, regionaler Ungleichheiten und Defizite und qualitativer Effekte wie Unterversorgung und verschiedener Umweltqualitäten birgt unter diesem doppelten Aspekt die Möglichkeit, sowohl auf die verursachenden, nicht-administrativen Strukturen hinzuweisen, als auch auf die staatliche Definitionsmacht hinzuarbeiten, die in der Erarbeitung und Bearbeitung des Regionalproblems sichtbar wird. Während der funktionale Zusammenhang der bürokratie-externen Problemstruktur nicht weiter verfolgt werden soll (im III Kapitel wird im Zusammenhang mit der Konzeptentwicklung staatlicher Politik noch einmal darauf zurückzukommen sein), geht es vorrangig darum, die "Selbstdefinition" des Regionalproblems, d.h. die Verstetigung bestimmter, selektiv wirkender Prozesse und die kumulativen

Formen regionaler Defizite so darzustellen, daß die bürokratische Form der Problembearbeitung dabei bereits in ihren Umrissen deutlich wird. So wie die qualitativen Unterschiede von Ballung und Entleerung den unterschiedlichen administrativen Formen von städtischen Kommunen und ländlichen Gemeinden zuzuordnen sind (oder: von ihnen verwaltet werden), sind auch sektorale Differenzierungen (Agrar-, Industrieregionen) und kumulative Effekte (Alten-, Erwerbslosenregionen) eigenständigen Sparten der Verwaltung zuzuordnen (bzw. zugeordnet). Ja selbst das Grundraster der Regionalpolitik, nämlich die Formen der Ungleichheit und Ungleichverteilung der verschiedensten sozialen und ökonomischen Faktoren (Arbeitsplätze, Erwerbsbevölkerung, Bruttosozialprodukt usw.) unterscheiden sich grundsätzlich danach, welche administrative Einheit ihnen zugrundegelegt wird. So sind die Wanderungen der Bevölkerung unter Berücksichtigung der Gemeinde- oder Kreisgrenzen in einem anderen Ausmaß und qualitativ anders zu beurteilen, als wenn man Entwicklungsräume oder Bezirksgrenzen zugrundelegt.

Die Differenziertheit der Problemdarstellung ist weitgehend mit der Differenziertheit der Problemwahrnehmung identisch. Das Regionalproblem konstituiert sich wesentlich mit Hilfe der Gliederungs- und Organisationsformen des Verwaltungsapparates und ist zumindest in seiner Bearbeitungsform weitgehend darauf angewiesen. Hierin liegt auch der Grund dafür, weshalb in der ersten Phase der Verwaltungsreform Ende der 6oer Jahre (bzw. in der ersten Phase jeglicher administrativer Problembearbeitung) die Informationsbeschaffung und die Differenziertheit des zur Verfügung stehenden Materials problematisiert wurde. Parallel mit dem Bemühen um die Verwaltungsreform - z.T. bereits ihr realisiertes Kernstück - war die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung, die den Verwaltungs-

kreisfreie Städte, Verband Großraum Hannover
(Stand: 1.1.1973), Verband Großraum Braunschweig,
(Stand: 1.1.1975)

1 Ostfriesland
2 Emsland
3 Oldenburg
4 Osnabrück
5 Unterweser
6 Mittelweser
7 Unterelbe
8 Lüneburg
9 Zentralheide
10 Hannover
11 Hildesheim
12 Braunschweig
13 Harz
14 Göttingen

Entwicklungsräume

Regierungs-/Verwaltungsbezirke

Landesgrenze
Regierungs-, Verwaltungsbezirksgrenze
Grenze der Landkreise und kreisfreien Städte
Grenze des Verbandes Großraum Hannover

apparat der verschiedensten Stufen in die Lage versetzen sollte, das zu bearbeitende Problem datenmäßig zu fundieren und zu strukturieren.[1)]
Die Auslagerung von Instituten zur Verstetigung der Informationsbeschaffung und Aufarbeitung aus der Kernverwaltung bzw. die Vergabe von Forschungsaufträgen an private Institutionen[2)] machen deutlich, daß zwischen der Materialsammlung für das Raumproblem und der Festlegung der staatlichen Aufgabenstellung der Regionalpolitik nochmals eine Differenz besteht, die zugleich die Differenz zwischen der Darstellung von Kapitel II und Kapitel III ausmacht.

2.1 Das Regionalproblem als ökonomisches und soziales Problem

Auf der Suche nach den Strukturelementen des Regionalproblems wird bei einem Überblick über die Literatur[3)]

1) vgl. die theoretische Fundierung dieser Position bei Niklas Luhmann, Reform und Information - Theoretische Überlegungen zur Reform der Verwaltung, in: ders., Politische Planung, Opladen 1971; aber auch das Gutachten "Rationalisierung und Mechanisierung im öffentlichen Dienst" der ÖTV, Stuttgart, 1971
In gleicher Richtung ist auch die Einrichtung des Instituts für Raumordnung auf Bundesebene (1949) bzw. des "Amtes für Landesplanung und Statistik" in Niedersachsen (1949) zu verstehen.
2) In Niedersachsen gibt z.B. das "Niedersächsische Institut für Landeskunde und Landesentwicklung an der Universität Göttingen" die halbamtliche Zeitschrift "Neues Archiv für Niedersachsen" (Abk.: NArchNs) heraus, das der datenmäßigen Erfassung und Aufbereitung des Regionalproblems dient. - Das Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen '85" fußt u.a. auf den Berechnungen der Prognos AG.
3) Einen guten Überblick dazu, was als Regionalproblem diskutiert wird, geben die "Veröffentlichungen aus der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung" Bonn-Bad Godesberg (1949 noch: Akademie für Raumforschung)

deutlich, daß es sich nicht um ein Problem des geographischen, in irgendeiner Weise naturwissenschaftlich abgrenzbaren Raumes handelt. Die Darstellung regionaler Entwicklung folgt meist im quantitativen Vergleich einzelner "raumrelevanter" Faktoren und die Ungleichverteilung dieser Faktoren im Raum wird zum Problem erhoben. Damit ist das Problem oberflächlich als Ungleichgewicht dargestellt, das auf seiner jeweiligen Dimension (z.B. Bevölkerung, Arbeitsplätze, Wohnungen, Schulen) quantitativ erfaßbar ist. Die Landesentwicklungsprogramme und Raumordnungsberichte, die neben den Forschungsberichten des niedersächsischen Instituts für Landeskunde und der Bundes-Akademie für Raumforschung und Landesplanung das grundlegende Material für die folgenden Darstellungen liefern, beschreiben das Raumproblem nach diesem Muster. Dabei ist es auf den ersten Blick schwierig, eine Systematik für die Vielfalt der "raumrelevanten" Faktoren zu finden, nach denen die regionale Entwicklung differiert. Bevölkerung, Einkommen, Produktivität, Infrastruktureinrichtungen, Arbeitsplätze, Arbeitslosenziffern, Industriebesatz, Dichteziffern usw. gelten als relevante Faktoren oder wenigstens Indikatoren für das Raumproblem.

Auf der Suche nach einer Systematik der raumrelevanten Verteilungsfaktoren ist als durchgängige Klassifizierung am ehesten die Unterscheidung zwischen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur zu finden, wobei auch hierbei das Problem auftaucht, daß gerade eine Reihe von relevanten Faktoren das Verhältnis zwischen diesen beiden Strukturen bezeichnet: z.B. Industriebesatz (= Industriearbeitsplätze pro 1 ooo Erwerbstätige), Erwerbstätige in der Landwirtschaft, Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen u.ä. Diese Verhältniszahlen sind ein Hinweis darauf, daß es sich beim Regionalproblem nicht einfach um ein Verteilungsproblem handelt. Vielmehr ist der Prozeß, in dem

sich die beiden Grundstrukturen (Wirtschaft und Bevölkerung) aufeinander beziehen, selbst zum Problem zu erheben. Erst dann läßt sich auch zeigen, daß Entstehung und Reproduktion dieser Strukturen trotz vielseitiger Anknüpfungspunkte nicht identisch sind. Dann nämlich ist Bevölkerung der Begriff für die von den Produktionsmitteln getrennte Arbeitsbevölkerung und deren Reproduktionsbereich, während unter Wirtschaftsstruktur das lokale und regionale Standortgefüge der Produktionsmittel und der darin enthaltenen Produktionsentscheidungen repräsentiert.
Die Reproduktion der Arbeitsbevölkerung erfolgt unter anderen Voraussetzungen und Optimalitätskriterien als die durch industrielle Produktion zunehmend gekennzeichnete private Wirtschaft. Die Differenz von Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur ist nicht nur als Differenz von Produktions- und Reproduktionserfordernissen zu verstehen. Sie ist zugleich ein Ausdruck divergierender Kräfte einer Gesellschaftsstruktur, in der die Interessen der Produzenten (Arbeiter) und der Produktion (Unternehmer) nur vermittelt und unvollkommen zur Abstimmung gelangen. Konservative Gesellschaftspolitiker wie Wilhelm Röpke haben bereits frühzeitig daraus die Wirtschafts- und Sozialpolitik als staatliche Aufgabe abgeleitet[1)] und Erich Dittrich, der erste Direktor des Instituts für Raumforschung, Bonn-Bad Godesberg, und Verfechter einer staatlich betriebenen Raumordnung, hat sich mehrfach darauf berufen.[2)]

---

1) Wilhelm Röpke, Civitas humana, Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, Erlenbach-Zürich 1950; ders., Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig? Analyse und Kritik, Stuttgart und Köln 1950

2) Erich Dittrich, Versuch eines Systems der Raumordnung; Institut für Raumforschung, Vorträge Nr. 4, Bad Godesberg 1953,und ders., Grundfragen deutscher Raumordnung, Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Heft 21, Bad Godesberg 1955

Materiell stellt sich der Kern des Problems staatlicher Regionalpolitik dar als der Rest ökonomischer und sozialer (Bevölkerungs-)Strukturelemente, die "im freien Spiel der Kräfte" nicht hinreichend oder überhaupt nicht aufeinander bezogen werden konnten. Das staatlich zu bearbeitende Regionalproblem ist aus dieser globalen Sicht nur noch der Problemüberhang eines viel grundsätzlicher angelegten gesellschaftlichen Strukturproblems. Daß die staatliche Problemperzeption nur noch diesen Problemüberhang als Regionalproblem greift, ist zugleich ein Hinweis auf die Art und Weise bürokratischer Problembehandlung. Um die staatliche Problembearbeitung und Aufgabenbewältigung genauer herauszuarbeiten, soll im folgenden auch von dieser verengten und oberflächlich-symptomorientierten Problemsicht ausgegangen werden.

2.1.1 Die Bevölkerungsverteilung

Die absolute Zahl der Bevölkerung gilt als Hinweis und Reservoir für die verschiedensten Zusammenhänge: Wohn-Bevölkerung, Arbeits-Bevölkerung usw. Die Zahl der Männer, Frauen, Kinder, Ausländer, Pendler, Gesunden, Kranken, Kriminellen etc. ist immer auch ein Hinweis auf die Verknüpfungspunkte von Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur, aber auch von Bevölkerung und staatlicher Aufgabenstellung, da die meisten Bevölkerungsmerkmale administrative Aktionen implizieren oder sogar voraussetzen (Verkehr, Krankenhäuser, Polizei usw.) Das Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 1985" nimmt auch von daher die demographische Gliederung zur Grundlage seiner Aussagen über die staatliche Tätigkeit und die Entwicklung der zukünftigen Aufgabenstellung. Der Umkehrschluß liegt dann auf der Hand, daß nur die Indikatoren und Strukturelemente in die Betrachtung durch die Verwaltung einbezogen werden, die handlungsrelevant erscheinen.

Geht man mit Hunke[1] von einem längerfristigen Vergleichshorizont für die Siedlungsentwicklung aus, dann kann man für die Siedlungsstruktur der Bundesrepublik und auch Niedersachsens feststellen, daß sich an der grundsätzlichen Verteilung der Bevölkerung nicht viel verändert hat. Das Verhältnis von Bevölkerungsagglomerationen und sonstigen, dünner besiedelten Regionen ist seit 1939 gleich geblieben: "Es kann schon jetzt als gesichert angesehen werden, daß die These vom großräumigen Rückzug der Siedlung aus den flächenbezogenen, historisch gewachsenen Strukturen der Agrargesellschaft nicht zu halten ist."[2] Dieses Ergebnis wurde allerdings auf der Ebene der Statistik der Verwaltungsbezirke, nicht etwa der kleinräumigen Feinstruktur der Stadt- und Landkreise erzielt. Das Problem der 5oer Jahre (Eingliederung der Flüchtlingsströme) war aus der Sicht der Landesverwaltung nur die Wiederherstellung eines (1939) bereits bekannten Zustandes. Der qualitative Unterschied ergab sich unterhalb der Bezirksebene: "Die räumliche Expansion der Verstädterung ist gewachsen."[3] Der Begriff der Agglomeration ist in sich und im Gegensatz zur sonstigen Bevöllerung aufzubrechen und zu differenzieren, will man das Regionalproblem in der Bevölkerungsverteilung weiterverfolgen. Er ist aber auch als Wirtschaftsstruktur darzustellen, um die spezifische Selektivität herauszuarbeiten, mit der sich ökonomische Produktion und Reproduktion der Bevölkerung aufeinander beziehen. Die Motivationsstruktur, unter der diese regionalen Differenzierungen vor sich gehen und erlebt werden, soll hier nicht behandelt werden,

---

1) Heinrich Hunke, Raumordnungspolitik - Vorstellungen und Wirklichkeit - Untersuchungen zur Anatomie der westdeutschen Raumentwicklung im 2o. Jahrhundert in ihrer demographischen und gesamtwirtschaftlichen Einbindung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 7o, Hannover 1974
2) H. Hunke, a.a.O., S. 75
3) ebenda

da sie selbst wiederum von der Verteilung verschiedener Faktoren der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur abhängig ist. [1)]

2.1.2 Die regionale Wirtschaftsstruktur

Die Wirtschaftsstruktur ergibt sich einmal aus der Verteilung der Betriebs- und Arbeitsstätten, die wiederum nach Wirtschaftsbereichen (Landwirtschaft, Industrie, Folgebereiche) aufgeschlüsselt werden.[2)] Auch die branchenmäßige Aufteilung kann die Problemstruktur verdeutlichen, wenn wie in Niedersachsen nahezu 4o % des Beschäftigungszuwachses auf den Fahrzeugbau entfallen. Die Standortvorteile und -qualitäten für die Wirtschaftsstruktur sind eng gekoppelt mit Verkehrsverbindungen, Häfen, Rohstoffvorkommen, Energieerschließung, Industrieflächen, Geschäftsverbindungen, vor- und nachgelagerter Produktion und Absatzmärkten, deren regionale Struktur wiederum getrennt darstellbar ist. Diese Strukturdaten sind zugleich Symptombeschreibungen für spezifische Selektionsmechanismen, mit denen sich die Wirtschaftsstruktur auf den übrigen Raum bezieht. Ist die Beschreibung der Bevölkerungsstruktur eher als Beschreibung des Reservoirs ökonomischer Nutzungsmöglichkeiten anzusehen, so ist die Beschreibung der Wirtschaftsstruktur eher als Hinweis auf die faktische

---

1) Beispiele dafür bringen besonders politisch-strategisch orientierte Analysen wie der Zwischenbericht der Orientierungsrahmen-Kommission der Jungsozialisten Rheinland-Hessen-Nassau (Hrsg.), Regionale Strukturprobleme und Investitionslenkung, (Trier 1974) o.J., in dem das Schicksal von "Strukturpechvögeln" auf dem Lande und in Verdichtungsgebieten geschildert wird. In ähnlicher Absicht und literarischem Stil ist auch das Kursbuch Nr. 39 "Provinz", Berlin April 1975, gehalten.

2) vgl. Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985, hersg.vom Niedersächsischen Ministerpräsidenten Alfred Kubel, Stand Sommer 1973, S. 277 ff.

Nutzung der sozialen und räumlichen Ressourcen zu nehmen. Die Differenzierungen der Bevölkerung nach Erwerbskategorien, Erwerbsquote, Pendler etc. sind dann der soziale Reflex auf die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur. Infrastrukturbereiche, Bildung, Verkehr etc. sind darüberhinaus Strukturdaten für die Entwicklungsmöglichkeiten der Wirtschaft, für den Verschleiß und die Reproduktion der räumlichen Ressourcen.
Die Selbstverständlichkeit, mit der ein Großteil der Reproduktion der räumlichen Ressourcen durch den Staat erstellt oder reguliert wird, muß speziell für den Bereich der Regionalpolitik noch begründet werden. Dies ist aber nicht aus der Struktur der Verteilung der einzelnen Ausstattungen allein möglich, sondern aus dem Bezug der einzelnen Faktoren und Elemente aufeinander. Die Darstellung des Raumproblems als ungleichgewichtige Verteilung von Bevölkerung, Arbeitsstätten und Infrastrukturausstattungen läßt den Zusammenhang dieser Faktoren außer Acht und orientiert sich an einem Mittelwert, dessen Gültigkeit (im Sinne eines Maßstabes) durch die Gleichverteilung der Funktionsnotwendigkeiten nachzuweisen wäre.

2.1.3 Das Verhältnis von Wirtschafts- und Siedlungsstruktur

Wenn im Verlauf der 6oer Jahre Raumordnung als Aufgabenfeld stärker zum staatlichen Problem wird, ist dies ein Hinweis darauf, daß die überkommene Nutzungsstruktur des Raumes nicht nur intensiviert wurde, sondern einem strukturellen Wandel unterliegt. Damit ist gemeint, daß die Multifunktionalität der einzelnen Einrichtungen und räumlichen Ausstattungen im Sinne der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur abnimmt und in der Funktionsaufteilung und Verteilung eine Verschiebung eingetreten ist. Also

nicht die Struktur der Verteilung der einzelnen Faktoren von Wirtschaft und Gesellschaft, sondern ihr Zusammenhang ist das Problem. Die enge Koppelung von Arbeiterwohnungen und Betrieben bedrohte früher die Erholungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte. Die Verlagerung des produzierenden Gewerbes an den Stadtrand und die Konzentration des tertiären Sektors in den Stadtkernen macht die Funktionsteilung zum Verkehrsproblem für die ausgelagerte Wohnbevölkerung. Der Ausbau der Stadtautobahnen bedroht die Integration der Städte und ihrer Untergliederungen, die Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion zerstört den Erholungswert der Landwirtschaft usw. Während der traditionelle Arbeits- und Siedlungsprozeß selbst noch die Nischen für bestimmte Funktionen - meist des Reproduktionsprozesses - bereitstellte und eine mehrdimensionale Raumnutzung ermöglichte, müssen heute in immer stärkerem Maße die räumlichen Voraussetzungen für jede einzelne Funktion geschaffen und gesichert werden. Die "Qualität des Raumes", d.h. der ausgewogene Funktionszusammenhang der Raumaufteilung, stellt sich nicht von selber als Ergebnis aller privaten und öffentlichen Entscheidungen, sondern diese Qualität muß als Zusammenhang von mehr oder weniger disparaten Teilräumen eigens "gemacht" werden.

Die Notwendigkeit der Produktionsweise der Wirtschaft und die Erfordernisse der Reproduktion der Lebensverhältnisse (vgl. die Diskussion um mehr "Lebensqualität") sind nicht ohne weiteres aufeinander zu beziehen, sie entwickeln sich vielmehr immer wieder als gegenläufig und in der Zusammenschau defizitär. Die staatliche Bürokratie - aber auch Formen der Selbstverwaltung - finden ihre Begründung in der strukturellen Konsistenz dieser Defizite: Gesundheitsverwaltung, Sozialverwaltung, Wirtschaftsverwaltung, Jugendverwaltung usw.

In den entsprechenden Politikbereichen wurde das Sach-

problem (Gesundheit, Soziales etc.) bearbeitet, ohne daß die dabei immer schon vorhandene Komponente der räumlichen Verteilung unbedingt einer eigenen Bearbeitungsform bedurft hätte (Wo soll die Straße längs führen? Wo soll das Krankenhaus stehen? Wie ist der Lärm- und Emmissionsschutz gegenüber den Wohngebieten zu gewährleisten?)
Die Entwicklung des Regionalproblems aus den Daten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur - gerade soweit es sich um Daten des bürokratischen Aufmerksamkeitsbereiches handelt (d.h. offizielle Statistiken, Programme und Pläne) - bekommt ihren Sinn durch die in diesen Daten enthaltenen Zusammenhänge. In die Statistik von Zahlenreihen, Durchschnittswerten und Pro-Kopf-Zurechnungen kommt somit scheinbar unbemerkt Politik hinein. Unter dem Aspekt von regionalem Ausgleich, Erreichung des Durchschnitts oder Herstellung bestimmter Mindestgrößen der Versorgung wird die Darstellung schon selbst zum Programm.
Im weiteren Verlauf der Darstellung soll gezeigt werden, wie sich die Daten des Regionalproblems unabhängig von dem daraus zu analysierenden materiellen Regionalproblem zum Ansatzpunkt und Zielpunkt einer formalen Politik entwickeln und entwickelt werden. Während die materielle Analyse des Regionaproblems immer stärker nach verursachenden Faktoren sucht, führt die Analyse der Politik zu den Formen und Mechanismen der Bürokratie.

2.2 Zur Entwicklung des Regionalproblems in Niedersachsen

Der Sachverständigenausschuß für Raumordnung der Bundesregierung (SARO) stellte 1961 in seinem Gutachten "Die Raumordnung in der BRD" fest:

> "Die Raumordnungspolitik erweist sich als ausgleichende und distribuierende Staatsfunktion, die einen wesentlichen Teil der Staatsführungsaufgaben überhaupt ausmacht und die Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung des Staates gleichermaßen durchdringt. Sie ist mithin nicht eine Aufgabe bestimmter Ressorts oder Dienststellen." 1)

Ähnlich definierten 1964 Niemeier/Müller "Raumplanung als Verwaltungsaufgabe" jenseits präziser institutioneller Zuordnung.[2] Das Regionalproblem bedarf zu seiner Darstellung, zu seiner Politik-Werdung scheinbar keiner expliziten staatlichen Hilfe. Es entsteht und besteht jenseits einer eigens dafür geschaffenen Institution und es liegt quer zu den bestehenden politischen und administrativen Instanzen.

"Niedersachsen gehört zu den Ländern der Bundesrepublik, bei denen besonders ungünstige Voraussetzungen den wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbau erschwerten", stellte der niedersächsische Sozialminister bereits in seinem Rechenschaftsbericht 1955 fest.[3] Es gab auf den verschiedensten Ebenen Probleme des Wiederaufbaus, die jeweils mit eigenen Daten benennbar sind und mit spezifischen staat-

---

1) Sachverständigenausschuß für Raumordnung, Die Raumordnung in der BRD, Stuttgart 1961, S. 65
2) Hans-Gerhard Niemeier; Gottfried Müller, Raumplanung als Verwaltungsuafgabe, Hannover 1964
3) Bundesarbeitsblatt 1955, Kurzberichte, S. 673

lichen Instrumenten angegangen wurden:
Das Flüchtlingsproblem mit einer Erhöhung der Einwohnerzahl von 4,5 auf 6,8 Millionen wurde durch Umsiedlungen angegangen, die Arbeitslosigkeit (1950: 17,4 %) wurde durch Industrieansiedlung bekämpft, gegen die Dauerarbeitslosigkeit in den sog. "Sanierungsgebieten" (Ostfriesland, Wesermarsch, Harz) wurden Notstandsarbeiten eingeführt, gegen die Wohnungsmisere und zur Erhöhung der Mobilität wurden von 1949 bis 1954 275 000 Wohnungen fertiggestellt. Zur Verbesserung der Lebensverhältnisse gehörten weiter Krankenhausbauten und direkte Sozialleistungen an über 600 000 Personen (1954) jährlich.[1)]
Das aber waren alles Probleme, die der Landesentwicklung von außen (Kriegseinwirkungen und Kriegsfolgen) aufgezwungen erschienen und deren Beseitigung als Voraussetzung für eine eigenständige Entwicklung galt. Diese Daten signalisierten in der administrativen Perzeption noch keineswegs ein Regionalproblem, dem kontinuierlich nachzugehen wäre. Ein aus fünf Fachplänen zusammengestellter "Landesraumordnungsplan" aus dem Jahr 1946 geriet bald in Vergessenheit.[2)]
Das niedersächsische Amt für Landeskunde und die einzelnen Ressorts sammelten Daten nach ihren traditionellen Aufmerksamkeitsbereichen und entsprechend der Ressorteinteilung und Klientenstruktur. Erst nach 1960, als die Diskussion um ein Bundes- bzw.Landes-Raumordnungsgesetz begann (1962 wurde der erste Entwurf im Landtag in Hannover diskutiert), wurde auch die Erfassung und Darstellung dessen, was als Raumproblem zur Diskussion stand, intensiviert. Durch einen Runderlaß des Niedersächsischen Innenministers konnten Haushaltsmittel für "allgemeine Planungsarbeiten" der Lan-

1) ebenda
2) Veröffentlicht im "Atlas Niedersachsen 1950". Hinweis durch H. Meffert, Landesplanung Niedersachsen, in: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Heft 70, Raumordnung in den Ländern I, Bonn - Bad Godesberg 1971, S. 35

desplanungsbehörden seit 1962 bereitgestellt werden.[1] Nach der Verabschiedung des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes konstituiert sich auch die Regionalforschung als interministerielle Aufgabe. Die Datenbasis der Regionalpolitik wird innerbürokratisch kontrolliert und gesteuert.

Doch die Struktur des Regionalproblems bleibt dem administrativen Apparat äußerlich. Dadurch fällt es den administrativen Stellen leicht, das Problem "objektiv" aufzunehmen und darzustellen. Bis 1964 arbeitet man im Innenministerium an einer "Bestandsaufnahme", die 1965 veröffentlicht wird.[2] Diese Bestandsaufnahme wird nun kontinuierlich ergänzt und fortgeschrieben und bildet die Grundlage für alle weiteren offiziellen Darstellungen in den Raumordnungsberichten, dem Landesentwicklungsprogramm und der Mittelfristigen Finanzplanung. Wenn nun im folgenden diese Daten weitgehend übernommen und benutzt werden, ist zu berücksichtigen, daß in der Erfassung und Aggregierung der regionalstatistischen Daten immer auch das Interesse der Bürokratie an der Selbstdarstellung (Entwicklung als Erfolg bürokratischer Aktionen) und der Bearbeitungsmöglichkeiten (Aggregierung der Daten nach Kompetenzbereichen wie Kreis oder Bezirksgrenzen) eingeht. Das materiell den Defiziten und Ungleichheiten zugrundeliegende Regionalproblem muß daher viel umfangreicher angenommen werden.

2.2.1 Das Muster der Regionalverteilung: Ballung und Entleerung

Unter dem oben (Punkt 2.1) entwickelten Grundraster von Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur läßt sich die regionale Entwicklung Niedersachsens als Entwicklung nach relativ

---

1) RdErl. d.Nds.MdI vom 1o.Juli 1962, Niedersächsisches Ministerialblatt, 1962, S. 657

2) "Grundlagen und Hinweise für ein Landesraumordnungsprogramm", Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Nr. 31 und 32, hrsg. vom Niedersächsischen Landesverwaltungsamt, Hannover 1965

konstanten Mustern darstellen, deren Auswirkungen als Problem empfunden werden, wobei meist noch bestimmte Schwellenwerte der Defizite und Ungleichgewichte erreicht sein müssen, bevor sie als Problem bürokratische Anerkennung finden (vgl. dazu ausführlicher Kapitel III).[1)]

Uns geht es vorerst darum zu zeigen, daß die Muster der Regionalstruktur grundsätzlich angelegt sind, d.h. sich als solche der bürokratischen Definition entziehen und damit die bürokratische Bearbeitungsweise auf die Bearbeitung von Symptomen verweisen.
Das Verhältnis von Stadt und Land, von Ballung und Entleerung, stellt sich für die Nachkriegsentwicklung - und besonders für die 6oer Jahre, in denen der Aufschwung der Regionalpolitik erfolgt - als dreifach differenziertes Grundmuster dar:

1. Das Verhältnis von Ballungsraum und den übrigen Gebieten. Ein Zuwachs an Bevölkerung und Industrie in den Ballungsräumen auf Kosten der übrigen Gebiete.
2. Das Verhältnis von Umland und Kernstadt in den Ballungen. Eine Verdränung der Bevölkerung und bestimmter Produktionszweige aus der Kernstadt in die Randzonen, wobei die Produktivität in den Kernstädten (BiP/Wirtschaftsbev.) am höchsten ist.
3. Das Verhältnis von Landkreisen zu den kreisfreien Städten. Eine Konzentration der Wirtschaftsbevölkerung auf die kreisfreien Städte und eine Produktivität, die ausgeglichener ist, die aber erheblich unter der der Ballungen bleibt.

---

1) "Erst das Auftreten beharrlicher und exzessiver Disparitäten wurde zum Problem", versucht Richard Stuff diese Schwellenwerte zu klassifizieren (Richard Stuff, Regionalpolitik: auf der Suche nach der Theorie, in: structur, 12/1975, S. 274). Auch das SARO-Gutachten, a.a.O., S.44, suchte die Grenze zwischen Ungleichgewichten und Regionalproblem zu qualifizieren: "Die qualitative Zusammensetzung der Ballung, weniger der absolute Umfang ist es, der vom ökonomischen Optimum erheblich abweicht."

Mit diesem groben Verteilungsmodell deutet sich eine Funktionsteilung von Wohnen und verschiedenen Formen der Produktion an, die noch genauer herauszuarbeiten ist.

2.2.1.1 Ballungsräume - übrige Gebiete das traditionelle Muster

Klassischerweise werden die Ballungsräume mit Industrieregionen und die Entleerungsgebiete mit agrarischen Gebieten gleichgesetzt. Folgt man einem solchen Definitionsmuster (Frerich)[1], dann existieren im ganzen Land Niedersachsen drei Industriezonen:

Bremen (mit Delmenhorst, Osterholz und Verden)

Südostniedersachsen (mit Holzminden, Braunschweig, Wolfsburg, Hildesheim, Alfeld/Leine, Peine, Einbeck, Osterode, Hameln, Hannover und Springe)

Rhein-Ruhr (mit Grafschaft Bentheim und Osnabrück).

Der Rest des Landes ist dann durch die Agrarzonen

Niedersachsen West (mit Aurich, Leer, Norden, Wittmund, Aschendorf-Hümmling, Cloppenburg, Oldenburg und Grafschaft Hoya)

und

Niedersachsen Ost (mit Hadeln, Wesermünde, Bremervörde, Rotenburg, Stade, Harburg, Lüneburg, Soltau, Ülzen, Lüchow-Dannenberg und Gifhorn)

gekennzeichnet.

Diese Grobeinteilung gibt bereits einen Hinweis auf das grundsätzliche Regionalproblem in Niedersachsen, das dadurch gekennzeichnet ist, daß im Verhältnis zu den großen agrarisch oder ländlich geprägten Flächen nur wenige industrialisierte Gebiete vorhanden sind, die sich auch fast zur Hälfte im Südosten Niedersachsens konzentrieren. Will man jedoch das räumliche Entwicklungsmodell, das Verhältnis

---

1) Johannes Frerich, Die Differenzierung der wirtschaftlichen Raumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Mitarbeit, 1970, H.3, S. 238 ff.

von Agglomeration und übrigen Gebieten näher beschreiben, so muß man mindestens von der Ebene der Kreise (Land- und Stadtkreise) ausgehen (vgl. auch die Arbeiten von Thoss und Hunke).[1] Bei dieser Betrachtungsweise kommt man wiederum leicht in die Gefahr, den Problemen der Stadtentwicklung zu sehr nachzugehen, die immer noch qualitativ verschieden vom Regionalproblem zu betrachten sind. Die Tatsache, daß die Wohnbevölkerung der meisten Städte Niedersachsens seit 1961 - wie auch im übrigen Bundesgebiet - abnimmt, ist für sich noch kein Hinweis darauf, wie sich das Verhältnis von städtischen zu ländlichen Gebieten entwickelt.

Das Verhältnis von Ballungen zu den ländlichen Räumen wird vielmehr dadurch deutlich, daß die an die großen Städte angrenzenden Gemeinden als deren Umland zu den Ballungen gerechnet werden. Man spricht deshalb von Kernstädten, deren Bevölkerung innerhalb der städtischen Verwaltungsgrenzen in den 6oer Jahren in allen größeren Städten Niedersachsens abzunehmen begann. Das nahegelegene Stadt-Umland nimmt die aus den Kernen der Großstädte weichende Bevölkerung auf. Das Verhältnis von Ballungsgebiet und übrigen Räumen bleibt bei dieser Bewegung weitgehend konstant. Vergleicht man die drei niedersächsischen Ballungsräume 197o mit dem Vorkriegsstand 1939 (Tabelle 1), dann ist die Konstanz der Relation erstaunlich hoch.

Tabelle 1: Der Bevölkerungsanteil der Ballungsräume an der Gesamtbevölkerung 2)

Ballungsraum:	Bevölkerungsanteil in Tausendstel der Bevölkerung Norddeutschlands	
	1939	197o
Hannover	136,83	139,69
Braunschweig	99,88	1oo,75
Bremen	129,95	12o,48
Osnabrück (einschl.Wittlage/ Melle)	45,o7	45,o7

1) R.Thoss, "Vorschlag zur Koordinierung der Regionalpolitik in der wachsenden Wirtschaft", und H.Hunke, "Lage der Kreise und Regionen in Nordwestdeutschland", beide in Heinrich Hunke, Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 1o1 f.

2) Quelle: H.Hunke, Raumordnungspolitik, a.a.O., S.1o4 u.1o5

Das Verhältnis von Ballung und Entleerung hat sich auf der globalen Ebene nicht verändert. Mit der Umverteilung der Flüchtlinge und dem Wiederaufbau der Städte wurde nur das Vorkriegsverhältnis wiederhergestellt. Das Phänomen der Entleerung der Kernstädte wurde zum Binnenproblem der Ballungen, dem unter anderem mit administrativen Mitteln wie der Gemeinde- und Gebietsreform begegnet werden sollte.

2.2.1.2 Umland und Kernstadt - das verengte Regionalproblem

Als Ursprung der Regionalpolitik wird gern die städtische Entwicklung bezeichnet. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und der Verband Großraum Berlin zählen zu den ersten regionalpolitischen Aktionsgebieten und -formen in diesem Jahrhundert.[1] An der Entwicklung des wichtigsten niedersächsischen Ballungsraumes, Hannover, läßt sich die Veränderung der Bevölkerungsstruktur in der Größenordnung von Stadt- und Landkreisen nachzeichnen (Tabelle 2).

Tabelle 2: Die Entwicklung der Bevölkerung im Großraum Hannover 2)

Stadt- bzw. Landkreise	Bevölkerungsanteil in Tausendstel der Bevölkerung Norddeutschlands	
	1939	197o
Hannover-Stadt	92,3o	67,o2
Hannover-Land	17,97	29,88
Neustadt	7,76	15,17
Burgdorf	12,o7	17,62
Springe	6,73	9,oo
insgesamt	136,83	138,69

1) vgl. Stichwort: Landesplanung (Gottfried Müller) in: HdwfRO u.Rf Sp. 1716 f.
2) Quelle: H. Hunke, Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 1o4

Der absoluten Abnahme der Kernstadt steht ein überproportionales Wachstum der Randzonen gegenüber, das über den Bevölkerungsverlust der Kernstädte hinausgeht. Für den gesamten nordwestdeutschen Raum setzt sich diese Tendenz auch in den 6oer Jahren fort. Teilt man den gesamten Raum ein in Kernstädte, deren Wachstumszonen, Agglomerationen (= Kernstädte + Wachstumszonen) und übrige Gebiete, dann addiert sich der Wachstumsgewinn der Wachstumszonen von 3,1 % in den Jahren 1961 bis 1969 aus der Abnahme der Kernstädte von -2,1 % und der übrigen Gebiete von -1,o %. Das bedeutet, daß nahezu zwei Drittel des gesamten Bevölkerungszuwachses der 6oer Jahre auf eine Zone kam, die 1961 nur 11,4 % der gesamten Bevölkerung beherbergte.[1)]

Das Regionalproblem seit den 6oer Jahren wird so primär als Problem der Binnenstruktur der Ballungen empfunden. In erster Linie sind es die Kommunen, die sich von daher zum Fürsprecher einer an den Städten orientierten Regionalpolitik machen.

Das Schlagwort von der "Unwirtlichkeit der Städte" (Mitscherlich), der Notruf des Deutschen Städtetages 1974 in Köln, "Rettet unsere Städte jetzt!", und die These des Hamburger Bürgermeisters "Von der Unregierbarkeit der Städte" (Tutzing 1975) sind Indiz für die Problemlage der Kernstädte, die aus der Bevölkerungsverschiebung herrührt und den "Funktionsverlust" im kommunalen Zusammenhang anzeigen.

Der "Funktionsverlust" einzelner Teilräume ist weniger aus der Dimension der quantitativen Veränderung zu erklären, sondern aus dem Umwälzungsprozeß des Funktionszusammenhangs, in dem die quantitative Veränderung stattfindet. Nicht, daß mehr Personen in die Stadt ziehen und dort arbeiten, ist das Problem, sondern, daß ihr Lebenszusammenhang durch den Umzug verlorengeht und neu hergestellt werden muß.

1) nach eigenen Berechnungen aus: H. Hunke, Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 1o9

Der wichtigste Zusammenhang, der zwischen Wirtschafts- und Siedlungsstruktur, wird über seine Folgewirkungen (Verkehr, Versorgung etc.) zum Problem der Stadtplanung, die auch als Vorläufer und Ausgangspunkt der Regionalplanung gilt.

Überträgt man nun die Differenzierung von Wirtschafts- und Siedlungsstruktur auf die Bevölkerungsstruktur, indem man Wohn- und Wirtschaftsbevölkerung unterscheidet, dann bekommt das Regionalproblem einen über die internen Probleme der Ballungen hinausreichenden Charakter. Das Verhältnis von Ballung und Entleerung wird in qualitativ abgestuften Variationen sichtbar, die durch die Ungleichverteilung der Zuwachsraten gekennzeichnet sind.

2.2.1.3 Landkreise und kreisfreie Städte - die Entwicklung verschärft sich

Als eines der wichtigsten Kriterien für die "Entwicklung" eines Landes gilt die Entwicklung siener Wirtschaft. Über die Beschäftigungsstruktur schließt sich dann das Verhältnis von wirtschaftlicher und Bevölkerungsentwicklung. Die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen bildet eine Grundlage dafür, daß überhaupt eine Veränderung (Verbesserung) der regionalen Verteilung möglich ist. Deshalb soll untersucht werden, wie sich die Wirtschaftsbevölkerung regional entwickelt hat, um das Problem von Ballung und Entleerung qualifizieren zu können.
Die Zahl der Beschäftigten nahm in Niedersachsen von 1951 bis 197o laufend zu (Tabelle 3).

Tabelle 3: Entwicklung der Beschäftigten in Niedersachsen[1)]

	1951	1961	197o
Beschäftigte (ohne Landwirtschaft)	1 589 322	2 343 788	2 593 32o
Industriebeschäftigte	48o 811	729 528	8o8 683
	3o,25%	31,12%	31,18%

1) Quelle: H. Hunke, Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 91

Das Beschäftigtenwachstum hat sich in den 6oer Jahren wesentlich langsamer vollzogen als in den 5oer Jahren. Dabei stieg der Anteil der Industriebeschäftigten kontinuierlich, aber unwesentlich. Dieses Verhältnis ändert sich dann, wenn man die landwirtschaftlich Tätigen berücksichtigt, die von 195o bis 197o um 582 ooo abgenommen haben. Da nur wenige Arbeitsplätze in den ländlichen Gebieten neu geschaffen wurden oder zur Verfügung standen, ist es offensichtlich, daß Arbeits- und Wirtschaftsbevölkerung für weite Bereiche des niedersächsischen Raumes auseinanderfallen. In einem Schnitt für das Jahr 1961 hat Hunke diese Verteilung festgehalten (Tabelle 4).
Daraus ergibt sich in Fortführung unseres oben angegebenen Muster der räumlichen Verteilung ein erstes Fazit für das Verhältnis von Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur, wenn man die Indikatoren Wohnbevölkerung und Wirtschaftsbevölkerung benutzt:

TABELLE 4 (siehe Seite 55)

Die fünf nordwestdeutschen Ballungsgebiete haben einen Überhang von 6,1 % der Wirtschaftsbevölkerung, während die übrigen Gebiete ein Minus von 6,8 % an Wirtschaftsbevölkerung gegenüber ihrer Wohnbevölkerung aufweisen.[1)] Diese Differenz zwischen Ballungs- und übrigen Gebieten enthüllt sich bei genauerem Hinsehen bereits als Mittelwert, der das Ausmaß regionaler Differenzierung verkennen läßt. Erst wenn man die Ballungs- und die übrigen Gebiete nochmals differenziert, kommt das Ausmaß der Ungleichgewichte von Wirtschafts- und Wohnbevölkerung - und selbst da immer noch auf Kreiszahlenebene - zum Vorschein. Ein Viertel bis ein Drittel der Wohnbevölkerung des Umlandes der Kernstädte muß in die Stadt zur Arbeit pendeln (Nahpendler). Ebenso gleicht sich die Zahl der Arbeits- und Wohnstätten in den Landkreisen nur zu vier Fünfteln aus. Hier bieten die kreisfreien Städte ein Auffangreservoir für ca. 13 %, während der Rest nur über weite Entfernungen (Fernpendler)

1) Die Differenz sind die Auspendler nach Hamburg,NRW u.Hessen

Tabelle 4: Regionale Verteilung von Wohnbevölkerung, Wirtschaftsbevölkerung und Bruttoinlandsprodukt in Nordwestdeutschland 1)

Gebiet (Abgrenzung nach geschlossenen Kreisen)		Wohnbevölkerung 1961 insges.	in % von Nds. und Bremen	Wirtschaftsbevölkerung 1961 insges.	in % von Nds. und Bremen	Abweich. gegenüb. d. Wohnbevölk. in %	Bruttoinlandsprodukt in Niedersachsen und Bremen in Mio DM 1961	DM je E 1961	in DM je Kopf d. Wirtsch.-Bevölkerung 1961	Regionale Verteilung des Bruttoinlandsproduktes nach der Erstellung in % von Nds. und Bremen 1957	1961	1966
I. Ballungsgebiete*)												
1. Hannover	Kernstadt	573 282	7,9	727 500	10,0	+26,9	4 975,2	8 680,84	6 840	12,8	12,8	12,5
	Umland	291 837	3,4	213 300	2,9	—26,9	1 401,2	4 794,85	6 579	3,3	3,6	3,8
	zusammen	865 119	11,3	940 800	12,9	+ 8,7	6 376,4	7 368,55		16,1	16,4	16,3
2. Bremen	Kernstadt	621 829	8,4	708 900	9,7	+14,0	4 895,2	7 871,96	7 010	14,1	12,5	12,5
	Umland	69 971	0,9	49 200	0,7	—29,7	163,3	2 333,36	3 318	0,5	0,4	0,5
	zusammen	691 800	9,3	758 100	10,4	+ 9,6	5 058,5	7 311,68		14,6	12,9	13,0
3. Braunschweig	Kernstadt	420 923	5,7	527 600	7,3	+25,3	4 028,8	9 570,64	7 636	8,8	10,3	10,5
	Umland	325 977	4,4	243 400	3,3	—25,3	1 192,5	3 658,44	4 899	2,9	3,0	2,9
	zusammen	746 900	10,1	771 000	10,6	+ 3,2	5 221,3	6 990,51		11,7	13,3	13,4
4. Osnabrück	Kernstadt	138 658	1,8	188 400	2,6	+35,9	1 052,2	7 581,95	5 590	2,6	2,7	2,5
	Umland	120 883	1,6	89 600	1,2	—25,9	469,5	3 883,37	5 241	1,6	1,2	1,1
	zusammen	259 541	3,4	278 000	3,8	+ 7,1	1 521 7	5 859,97		4,2	3,9	3,6
5. Bremerhaven	Kernstadt	141 849	1,9	144 400	2,0	+ 1,8	631,0	4 448,39	4 370	1,6	1,6	1,6
	Umland	72 310	0,9	53 900	0,7	—25,5	178,8	2 471,83	3 320	0,4	0,4	0,5
	zusammen	214 159	2,8	198 300	2,7	— 7,4	809,8	3 780,86		2,0	2,0	2,1
Ballungsgebiete zusammen	Kernstadt	1 896 541	25,7	2 296 800	31,8	+21,1	15 582,4	8 216,15	6 785	39,9	39,9	39,6
	Umland	880 978	11,2	649 400	8,9	—26,3	3 405,3	3 863,47	5 247	8,7	8,6	8,8
	zusammen	2 777 519	36,9	2 946 200	40,7	+ 6,1	18 987,7	6 835,11		48,6	48,5	48,4
II. Übrige kreisfreie Städte**)		622 679	8,4	703 100	9,7	+12,9	3 372,1	5 425,95	4 796		8,5	
III. Übrige Landkreise mit 100 und mehr E/qkm		2 498 166	33,9	2 259 600	31,3	— 9,5	10 705,6	4 285,58	4 739	51,4	27,3	51,6
IV. Übrige Landkreise mit weniger als 100 E/qkm		1 448 801	20,8	1 316 400	18,2	— 9,1	5 856,5	4 038,13	4 449		15,7	
Niedersachsen und Bremen insges.		7 347 165	100,0	7 225 300		— 1,7	38 922,1	5 297,12		100,0	100,0	100,0
dar.: LK Neustadt a. Rbge.		75 651	1,1	53 900		—28,8	291,6	3 854,34	5 410			
LK Grafschaft Hoya		111 859	1,7	91 300		—18,4	414,8	3 706,28	4 543			
LK Verden		83 412	1,3	65 700		—21,2	273,6	3 280,34	4 164			

*) Es rechnen
zum Ballungsgebiet Hannover: Kernstadt StK Hannover,
zum Ballungsgebiet Bremen: StK Bremen, Delmenhorst,
zum Ballungsgebiet Braunschweig: StK Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg,
zum Ballungsgebiet Osnabrück: StK Osnabrück,
zum Ballungsgebiet Bremerhaven: StK Bremerhaven;

**) Göttingen St wird als kreisangehörige Gemeinde geführt.

**) Umland LK Hannover, Burgdorf,
Umland LK Osterholz,
Umland LK Braunschweig, StK Wolfenbüttel,
Umland LK Gifhorn,
Umland LK Osnabrück,
Umland LK Wesermünde.

1) Quelle: eigene Berechnungen [illegible]

ausgeglichen werden kann.
Der Zirkel der Ungleichverteilung von Wohn- und Arbeitsbevölkerung findet seine Fortsetzung in der Relation der Produktivität und letztlich auch der Steuerkraft der regionalen Gliederungstypen: So bergen die Ballungsräume nur 37 % der Wohnbevölkerung, aber 4o % der Wirtschaftsbevölkerung.

Dabei differieren die pro-Kopf-Quoten zwischen Kernstadt und Umland oft um ein Vielfaches. Wenn man bedenkt, daß für den verwalteten Raum der Bezug zur Gewerbesteuer eine der wichtigsten Quellen für die Planungs- und Entwicklungsmöglichkeiten darstellt, wird das Regionalproblem noch deutlicher. Allerdings muß man dabei beachten, daß die Realsteuerkraft eines Gebietes nicht direkt aus dem Produktivitätsindex abzuleiten ist. Vielmehr sind die wirtschaftliche Struktur einer Region und ihr Ertrag ausschlaggebend. So hat z.B. Salzgitter bei einem Produktivitätsindex von 141 eine Realsteuerkraft, die nur knapp darüber liegt, Wolfsburg dagegen hat bei einem Produktivitätsindex von 216 eine Realsteuerkraft von 592 (in DM von Hundert des Bundesdurchschnitts), Friesland aber bei einem Produktivitätsindex von 92,51 eine Realsteuerkraft von 88,16. Ein Zuwachs an industriellen Arbeitsplätzen muß deshalb nicht immer eine Erweiterung kommunaler Entwicklungsmöglichkeiten bedeuten. Der Kreis räumlicher Entwicklung schließt sich erst, wenn man über die Steuerstatistiken Umsatzniveau, Produktionsniveau und Einkommensniveau in Beziehung setzt (Tabelle 5).
Die spezifische Selektivität der Ballungsräume, die wir oben bereits begonnen haben aufzuzeichnen, setzt sich fort: Durch die nordwestdeutschen Ballungsräume wird bei einem Bevölkerungsanteil von 37 % ein Umsatz von 55 %, ein Produkvitätsniveau von 6o %, ein Brutto-Inlandsprodukt von 48 % und ein Gesamteinkommen von 45 % erwirtschaftet.

Wenn nun das Gesamteinkommen nicht in dem Maße in den Ballungsräumen gestiegen ist - ja im Vergleich zur Vorkriegszeit erheblich gefallen ist: von 51 % auf 45 % -

Tabelle 5: Kennziffern für die Ballungsgebiete in Nordwestdeutschland [1]
(in Prozenten des Gesamtraumes)

	Bevölkerungsanteil					Umsatzniveau				Produktiv.-Niv.*			BIP		Gesamteinkomm.		
	1935	1954	1958	1965	1968	1935	1954	1958	1968	1937	1958	1966	1957	1966	35/36	54/55	1966
Hannover St	9,4	7,0	7,8	7,3	6,8	14,9	15,8	16,7	14,4	17,4	16,1	17,5	12,8	12,5	15,7	11,4	10,7
Hannover L	1,6	2,2	2,3	2,8	2,9	1,5	1,8	1,8	1,8	2,3	2,7	3,0	2,1	2,6	1,6	2,5	3,4
Burgdorf	1,2	1,5	1,6	1,6	1,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	1,2	1,5	1,2	1,2	1,0	1,5	1,7
	12,2	10,7	11,7	11,7	11,4	17,2	18,5	19,3	17,0	20,5	20,0	22,0	16,1	16,3	18,3	15,4	15,8
Osnabrück St	2,0	1,7	1,8	1,9	1,8	3,0	3,0	3,0	2,9	2,6	3,3	3,5	2,6	2,5	2,8	2,5	2,4
Osnabrück L	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,2	1,2	1,0	1,1	1,0	1,0	1,7	1,6	1,1	1,4	1,6	1,6
	3,6	3,3	3,4	3,6	3,6	4,2	4,2	4,0	4,0	3,6	4,3	5,2	4,2	3,6	4,2	4,1	4,0
Braunschweig St	3,4	3,3	3,4	3,1	2,9	5,7	4,0	3,8	3,5	5,5	4,8	4,9	3,9	4,3	5,7	4,5	3,9
Braunschweig L	1,1	0,9	0,9	1,1	1,2	0,6	0,5	0,4	0,6	0,5	0,3	0,6	0,4	0,6	0,7	0,8	1,1
Salzgitter	—	1,4	1,5	1,5	1,5	—	1,6	3,5	3,3	—	2,3	1,4	2,6	1,5	—	1,4	1,5
Wolfenbüttel	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8		1,4	1,1	1,0	1,5	1,2	1,6	1,5	1,3	1,6	1,9	1,9
Wolfsburg St	—	0,5	0,7	1,1	1,1	—	2,5	4,1	7,2	—	7,4	5,8	2,4	4,7	—	0,8	1,5
Gifhorn	1,3	1,6	1,6	1,7	1,7		1,0	0,8	0,7	0,4	0,9	1,3	1,0	1,1	0,7	1,3	1,4
	7,7	9,6	10,0	10,3	10,2		11,0	13,7	16,3	7,9	16,9	15,6	11,8	13,5	8,7	10,7	11,3
Bremen St	8,6	6,8	7,5		7,8	20,4	16,9	17,1	15,0	22,6	14,6	14,2	13,4	11,9	14,2	10,2	10,1
Delmenhorst St	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,7	1,1	1,0	0,9	0,8	0,7	0,9	0,9	0,9
Osterholz	1,7	1,0	1,0	0,8	1,0	1,1	0,3	(0,3)	0,4	1,5	0,3	0,5	0,5	0,5	1,7	0,7	0,8
	11,0	8,6	9,3		9,6	22,2	17,8	(18,0)	16,1	25,2	15,9	15,6	14,7	13,1	16,8	11,8	11,8
Bremerhaven St	2,2	1,8	1,9		1,9	2,9	2,4	2,2	1,6	3,4	2,1	1,6	1,6	1,7	3,3	2,4	2,2
Wesermünde	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,8	0,7
	3,2	2,9	2,9		2,9	3,3	2,8	2,5	1,9	3,6	2,4	2,0	2,0	2,2	3,8	3,2	2,9
Ballungsräume insgesamt	37,7	35,1	37,2		37,7		54,3	57,5	55,3	60,8	59,5	60,4	48,8	48,7	51,8	45,2	45,8

*) Auf der Basis der Steuermeßbeträge nach Zerlegung.

1) Quelle: Heinrich Hunke, Raumordnungspolitik..., a.a.O., S. 155

ist hier ein wesentlicher Rückkoppelungsmechanismus zu vermuten, der die ungleiche Entwicklung von Wohn- und Wirtschaftsbevölkerung stabilisiert. Die Reproduktionskosten sind für die Bevölkerung außerhalb der Ballungen im Durchschnitt niedriger, wenn man noch dazu berücksichtigt, daß z.B. in Ostfriesland 7o % der Erwerbstätigen ein eigenes Haus besitzen. Unter dem Blickwinkel der selektiven Wirkung der Wirtschaftsstruktur auf die Bevölkerungsstruktur kann das Regionalproblem nur oberflächlich als Pendler- und damit als Verkehrsproblem bezeichnet werden. Bezieht man die selektive Wirkung der Löhne und Gehälter mit ein, die gerade die ländlichen Arbeitnehmer über die geringe Qualifikationsstruktur als Niedriglohngruppe herausschält, dann stellt sich das Regionalproblem umfassender als Frage der Aufrechterhaltung eines Wohlstands- und Reproduktionsniveaus für die Bevölkerung in den Umlandzonen und in den ländlichen Gebieten, deren Sicherung nicht direkt über die Existenz einer "tragfähigen" Wirtschaftsstruktur gewährleistet ist.

Diese Problemstellung soll in den nächsten Kapiteln als Aufgabe der Politik und des bürokratischen Apparates verfolgt werden. Hier geht es vorerst noch um die Entwicklung der Grundlagen für die Analyse des Regionalproblems:

Wir haben anhand der Zusammenstellungen auf globaler Ebene (nach Hunke) gesehen, daß unter Berücksichtigung des Vorkriegsstandes die räumliche Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft bis in die 6oer Jahre hinein als gleichbleibend für Niedersachsen insgesamt angesehen werden muß. Der Bevölkerungssprung, der das Jahrzehnt von 195o bis 19 6o beherrschte und als spezielles Kriegsfolge- und Flüchtlingsproblem einer Eingliederungszeit bedurfte, kann für die weitere Untersuchung des Regionalproblems vernachlässigt werden. Die Stagnation des Bevölkerungswachstums der Kernstädte und die Verlangsamung des Produktivitätswachstums der Ballung sind Erscheinungen, die bereits vor dem II. Weltkrieg sichtbar wurden. Sie sind Anzeichen einer Umstrukturierung des Zusammenhangs von

Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur, dessen qualitative Veränderungen konstitutiv für die aktuellen Raumprobleme sind.

Den Stand zu Beginn der 6oer Jahre machte besonders Tabelle 5 deutlich, die in der Zusammenschau von Bevölkerungs- Wirtschafts- und Produktivitätsverteilung das doppelte Problem von Kernstadt und Umland (das verengte Regionalproblem) und von Ballung einschließlich der kreisfreien Städte zu den übrigen Regionen (das verschärfte Regionalproblem) zu einem Zeitpunkt (1961) darlegt, als die Diskussion um die Regionalpolitik noch in den Anfängen steckte.

Die Entwicklung der Ballungsräume und Zentren bezieht sich

a) direkt und

b) über die kreisfreien Städte (Mittel-Zentren)

in einem doppelten Prozeß der Entleerung auf die ländlichen Gebiete, macht diese zum Lieferanten von Menschenmaterial (Wohnbevölkerung) und seiner Reproduktion (hohe Geburtenraten/Erholungsgebiete), ohne die Grundlagen dieses Reproduktionsprozesses zu sichern. Die Einkommens- und - aus staatlicher Sicht noch dringlicher - die Steuerverteilung werden durch die regionale Konzentration der Produktionsstätten zum Problem.[1] Die Verteilung der Produktionsstätten und Arbeitsplätze wird zum Kritik- und Ansatzpunkt regionalpolitischer Bemühungen. Die Struktur der einzelnen Produktionsbereiche bildet den Ausgangspunkt für die Rekonstruktion der regionalen Zusammenhänge.

Dies in zweifacher Weise: einmal in ihrer Binnenstruktur als Verteilung von Arbeitsplätzen, Einkommen und Steuern,

1) Der Forschungsausschuß "Raum und Finanzen" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat seine Definition des Regionalproblems auf die Steuerstatistiken abgestellt, weil in dem Indikator "Steuerverteilung" das Ergebnis des Sachzwanges der Regelkreise Wirtschaft und öffentliche Haushalte enthalten ist. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 67, Steuerstatistiken als Grundlage raumwirtschaftlicher Untersuchungen, Hannover 1971, S. 3

zum anderen in ihrer Wirkung auf die soziale Entwicklung ganzer Regionen, die jenseits der direkten ökonomischen Nutzung sekundären Funktionen wie Erholung/Genesung/Alterssitz oder zur Sicherung der Verteidigung und ökologischer Reserven dienen. Vorrangiger Aufmerksamkeitsbereich ist die Produktionsstruktur.

2.2.2 Muster der Regionalverteilung: die kumulative Wirkung der Produktionsentwicklung

Zur Darstellung der ökonomischen Entwicklung Niedersachsens, die dem Regionalproblem zugrundeliegt, werden die unterschiedlichsten Kategorien benutzt. Das Problem der Unterentwicklung wurde (siehe Tabelle 4) bisher in Daten der Verteilung der Wirtschaftsbevölkerung und des Bruttoinlandproduktes gezeigt. Dabei wurde als Grundeinheit die Ebene der Stadt- und Landkreise benutzt, d.h. die unterste staatliche Verwaltungsebene. Das war insofern wichtig, als damit die Binnendifferenzierung des Ballungs- und Entleerungsprozesses sichtbar gemacht werden konnte. Die Grundgliederung des Landesentwicklungsprogrammes Niedersachsen 1985 hätte eine solche Analyse nicht ermöglicht. Im Landesentwicklungsprogramm sind die Grundeinheiten der Betrachtung die "Entwicklungsräume", planerische Konstruktionen, die auf bestimmte Belange abgestimmt sind:

a) eine Minimierung der Differenzen von Wirtschafts- und Wohnbevölkerung. "Die Einteilung in 14 Entwicklungsräume basiert hauptsächlich auf Arbeitsmarktbereichen, deren Grenzen so bestimmt sind, daß sich die kleinsten grenzüberschreitenden Pendlerströme ergeben;"[1] d.h. daß Wohn- und Wirtschaftsbevölkerung weitgehend zusammengefaßt werden.
b) die Berücksichtigung eines möglichst hohen Eigenpotentials innerhalb der Region: "Jeder der Entwicklungsräume umfaßt einen oder mehrere Schwerpunkträume mit ihrem Einzugsbereich. Mit der Abgrenzung nach Arbeitsmarktbereichen

1) "Niedersachsen 1985", S. 29

Tabelle 6: Ausgewählte Basisdaten für die Entwicklung Niedersachsens 1)

Entwicklungsraum	Jahr	Wohnbevölkerung	Erwerbspersonen	Berufspendlersaldo	Arbeitsplätze							Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen	
					Land- und Forstwirtschaft	Produzierendes Gewerbe insgesamt	Produzierendes Gewerbe darunter Industrie	Handel und Verkehr	übrige Dienstleistungen	insgesamt Summe aller Bereiche	insgesamt darunter Folgebereiche	insgesamt	je Beschäftigten
		in 1000										Mio DM	DM
Ostfriesland	1961	369	165	- 5	50	42	16	32	29	153	87	1 439	9 400
	1970	404	160	- 7	26	54	27	31	36	147	94	2 807	19 100
	1985 Status-quo-Prognose	403	160	- 7	15	60	33	28	42	145	97	9 900	68 300
	1985 Zielprojektion	425	171	- 7	15	67	39	29	45	156	102	10 890	69 800
Emsland	1961	305	141	- 1	48	49	29	21	17	135	58	1 431	10 600
	1970	345	136	- 2	27	58	31	21	26	132	74	2 950	22 300
	1985 Status-quo-Prognose	343	139	- 3	16	59	33	21	32	128	79	9 470	74 000
	1985 Zielprojektion	370	153	- 3	16	67	40	22	37	142	86	10 650	75 000
Oldenburg	1961	620	276	- 4	70	95	50	51	49	265	145	2 642	10 000
	1970	684	280	- 2	39	104	55	54	70	267	173	5 837	21 900
	1985 Status-quo-Prognose	670	280	- 5	23	112	60	53	79	267	184	18 980	71 100
	1985 Zielprojektion	710	300	- 9	23	120	68	56	84	283	192	20 660	73 000
Osnabrück	1961	479	225	2	52	95	59	46	34	227	116	2 513	11 100
	1970	511	217	2	29	100	65	46	44	219	125	4 780	21 900
	1985 Status-quo-Prognose	510	217	2	17	100	63	44	55	216	136	14 010	64 900
	1985 Zielprojektion	525	226	2	17	106	69	45	57	225	139	16 310	72 500
Unterweser	1961	614	286	- 45	88	73	33	38	35	234	113	2 431	10 400
	1970	655	281	- 51	53	84	40	42	48	227	134	5 196	22 900
	1985 Status-quo-Prognose	660	291	- 65	29	91	44	44	56	220	147	16 240	73 800
	1985 Zielprojektion	700	311	- 72	29	98	51	45	61	233	153	17 590	75 500
Mittelweser	1961	380	171	- 9	36	65	38	29	29	159	85	1 783	11 200
	1970	398	168	- 12	20	71	42	29	39	159	97	3 921	24 700
	1985 Status-quo-Prognose	403	175	- 15	11	73	43	29	45	158	104	12 330	78 000
	1985 Zielprojektion	410	179	- 15	11	74	43	30	47	162	108	13 040	80 500
Unterelbe	1961	350	160	- 20	44	40	14	27	24	135	77	1 263	9 400
	1970	392	167	- 34	27	45	17	30	30	132	88	2 823	21 400
	1985 Status-quo-Prognose	417	184	- 49	14	51	24	31	35	131	93	10 250	78 200
	1985 Zielprojektion	455	204	- 60	14	55	27	33	38	140	99	10 960	78 300
Lüneburg	1961	265	117	- 3	34	33	14	23	21	111	63	1 115	10 000
	1970	269	112	- 5	19	35	17	22	27	103	67	2 047	19 900
	1985 Status-quo-Prognose	268	112	- 6	13	39	21	23	28	103	69	6 770	65 700
	1985 Zielprojektion	280	118	- 6	13	43	25	24	29	109	71	7 470	68 500
Zentralheide	1961	273	120	- 4	24	46	23	20	21	111	64	1 237	11 100
	1970	290	124	- 6	14	47	26	21	30	112	72	2 538	22 700
	1985 Status-quo-Prognose	295	128	- 12	9	49	27	21	34	113	77	8 520	75 400
	1985 Zielprojektion	300	131	- 12	9	49	27	22	36	116	80	8 8 0	76 500
Hannover	1961	1 003	474	22	27	248	162	122	116	513	324	6 883	13 400
	1970	1 084	492	38	16	250	173	127	151	544	355	15 123	27 800
	1985 Status-quo-Prognose	1 180	550	44	9	254	174	141	186	590	407	47 860	81 100
	1985 Zielprojektion	1 180	550	44	9	254	174	141	186	590	407	50 460	85 600
Hildesheim	1961	286	126	- 5	14	61	40	23	20	118	64	1 234	10 500
	1970	292	123	- 9	7	61	40	23	26	117	70	2 471	21 100
	1985 Status-quo-Prognose	309	139	- 11	5	65	42	24	33	127	80	8 160	64 300
	1985 Zielprojektion	310	140	- 11	5	65	42	24	34	128	81	8 960	70 000
Braunschweig	1961	962	437	1	48	238	164	79	77	442	230	6 161	13 900
	1970	1 012	436	- 1	24	243	184	81	96	444	236	12 436	28 000
	1985 Status-quo-Prognose	1 065	485	11	15	251	188	94	135	495	292	42 600	86 100
	1985 Zielprojektion	1 065	485	11	15	251	188	94	135	495	292	43 560	88 000
Harz	1961	293	129	- 4	18	61	40	22	24	125	67	1 334	10 700
	1970	291	121	- 6	8	58	38	21	29	116	70	2 410	20 800
	1985 Status-quo-Prognose	295	127	- 9	5	56	37	23	33	117	75	6 830	58 400
	1985 Zielprojektion	295	127	- 9	5	56	37	23	33	117	75	7 780	66 500
Göttingen	1961	442	193	- 1	36	83	50	35	39	193	107	2 109	11 200
	1970	455	188	- 1	18	84	54	35	47	184	112	4 053	22 000
	1985 Status-quo-Prognose	469	204	- 3	10	89	58	39	62	200	132	12 960	64 900
	1985 Zielprojektion	475	208	- 3	10	91	58	40	63	204	136	14 480	71 000
Niedersachsen	1961	6 641	3 020	- 76	589	1 229	732	568	535	2 921	1 600	33 635	11 500
	1970	7 082	3 005	- 96	327	1 294	809	583	699	2 903	1 767	69 392	23 900
	1985 Status-quo-Prognose	7 287	3 191	-128	191	1 349	847	615	855	3 010	1 972	224 900	74 700
	1985 Zielprojektion	7 500	3 303	-150	191	1 396	883	628	885	3 100	2 021	241 700	77 970

1) Quelle: "Niedersachsen 1985", a.a.O., S. 112

wird zugleich ein bestmöglicher Ausgleich hinsichtlich der Wirtschafts- und Finanzkraft zwischen benachbarten Entwicklungsräumen erreicht."[1] Das bedeutet, daß die regionalen Unterschiede minimiert werden sollen auf das Maß dessen, was durch die übergreifende Bürokratie, die Landespolitik, ausgeglichen werden soll (im Sinne des Problemüberhanges).

Diese offiziellen Daten sind aber dennoch geeignet, die regionalen Entwicklungen großräumiger Arbeitsteilung herauszuarbeiten, deren Ausgleich auf den unteren Verwaltungsebenen von Kreisen, Gemeinden und Städten nicht mehr erreicht werden kann; das sind in erster Linie die Unterschiede und Zusammenhänge der drei Wirtschaftssektoren: Landwirtschaft, produzierendes Gewerbe, Dienstleistungen.

In der Tabelle 6 sind die "Basisdaten" für die Entwicklungsräume zusammengestellt, die für die Landesentwicklung wichtig sind. Ihre Entwicklung von 1961 bis 197o und ihre Hochrechnung auf das Jahr 1985 machen die Differenzen zwischen den einzelnen Regionen deutlich, wobei immer in Rechnung gestellt werden muß, daß die von den Entwicklungsräumen nicht erfaßte bzw. verwischte Regionalisierung dieser Wirkungen viel gravierender ist.

---

1) ebenda. - In der Diskussion der Kreisreform in Niedersachsen hat diese Argumentation eine Rolle gespielt. Die Landesregierung mußte ausdrücklich dementieren, daß die Einteilung der Entwicklungsräume eine Vorwegnahme der Kreisreforn darstellt, was eine Verminderung der Zahl der Landkreise von 42 auf 14 statt 31 (nach dem Entwurf im 8. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform) ergeben hätte.

2.2.2.1 Die landwirtschaftliche Produktion

Bei den Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft ist das durchgängigste und auffälligste Entwicklungsmerkmal die hohe Zahl der aus der Land- und Forstwirtschaft ausscheidenden Personen (38 - 56 % innerhalb von neun Jahren). Das gilt für alle Regionen (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Erwerbstätige in der Land- und Forstwirtschaft 1961, 197o, 1985 1)

Entwicklungsraum	insgesamt			Abnahme		Besatzziffer			Anteil an den Beschäftigten aller Wirtschaftsbereiche		regionale Verteilung	
	1961	1970	1985	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	1970	1985	1970	1985
	in 1000			%		je 100 ha LN (LF)			%			
Ostfriesland	50	26	15	48,0	42,3	21,3	11,3	7,2	17,7	10,4	8,0	7,9
Emsland	48	27	16	43,8	40,7	21,7	11,5	6,9	20,5	12,5	8,3	8,4
Oldenburg	70	39	23	44,3	41,0	21,9	12,0	8,5	14,6	8,6	11,9	12,0
Osnabrück	52	29	17	44,2	41,4	24,2	13,3	8,8	13,2	7,9	8,9	8,9
Unterweser	88	53	29	39,8	45,3	19,4	11,5	7,1	23,3	13,2	16,2	15,2
Mittelweser	36	20	11	44,4	45,0	24,1	13,2	8,9	12,6	7,0	6,1	5,8
Unterelbe	44	27	14	38,6	48,2	20,1	12,5	7,4	20,5	10,7	8,3	7,3
Lüneburg	34	19	13	44,1	31,6	17,9	9,9	7,9	18,4	12,6	5,8	6,8
Zentralheide	24	14	9	41,7	35,7	18,6	10,6	7,5	12,5	8,0	4,3	4,7
Hannover	27	16	9	40,7	43,8	18,6	11,0	6,8	2,9	1,5	4,9	4,7
Hildesheim	14	7	5	50,0	28,6	20,1	10,7	7,5	6,0	3,9	2,1	2,6
Braunschweig	48	24	15	50,0	37,5	19,9	10,0	6,6	5,4	3,0	7,3	7,9
Harz	18	8	5	55,6	37,5	23,7	11,4	7,7	6,9	4,3	2,4	2,6
Göttingen	36	18	10	50,0	44,4	27,1	13,7	9,2	9,8	5,0	5,5	5,2
Niedersachsen	589	327	191	44,5	41,6	21,1	11,6	7,6	11,3	6,4	100	100

1) Quelle: "Niedersachsen 1985", a.a.O., S. 55

Nimmt man jedoch den 197o verbleibenden Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten an allen Beschäftigten, so liegt er in den agrarisch geprägten Regionen noch bei einem Fünftel und darüber, während der Landesdurchschnitt sich einem Zehntel nähert. Agrarisch sind die Entwicklungsräume Ostfriesland, Emsland, Unterweser, Unterelbe und Lüneburg bestimmt.
Die Entwicklung der Erwerbstätigen sagt aber noch nichts über die Entwicklung der Landwirtschaft als Produktionszweig aus. Die Betriebsstruktur ist sehr unterschiedlich. Die generelle Tendenz in der Agrarproduktion ist Konzentration, Spezialisierung und Intensivierung: Bis 1985

- werden bei der Getreideproduktion die Flächen zunehmen und die ha-Erträge um 2o % steigen,

- Kartoffel-, Gemüse- und Zuckerrübenanbau werden regional konzentriert;
- die Leistungen bei der Milchkuhhaltung werden bei abnehmender Gesamtzahl steigen;
- die Rindermast steigt durch Intensivviehhaltung (Ammenkuhhaltung)
- die Produktion von Schweine- und Geflügelfleisch wird zunehmend bodenunabhängig, ebenso die Eierproduktion.

Damit die Betriebe sich für diese Strukturveränderungen eignen, müssen sie radikal vergrößert, der Kapitaleinsatz pro Betrieb erhöht und der Arbeitskräftebesatz je 1oo ha Nutzfläche gesenkt werden. Für die Koppelung von Erhöhung der Produktivität und Senkung der Arbeitskräftezahlen liegt das Motiv in der Schaffung rentabler landwirtschaftlicher Betriebe (nach dem gleichen Prinzip wie in der gewerblichen Produktion). Die Folge soll ein höheres Einkommen für die Groß- und Intensivbetriebe sein.[1)]

1) Zur Problematik der Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion siehe die Arbeit von Albrecht Funk, Vergesellschafteter Raum und staatliche Politik, Diss., FU Berlin 1975, die in engem Diskussionszusammenhang mit der vorliegenden Arbeit entstanden ist.

Dieser Prozeß hat - wo er gelingt - dann ähnlich problematische Auswirkungen auf das Verhältnis von Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur, wie sie für das Verhältnis gewerblicher Wirtschaft und Wohnbereich gelten (Stadtplanung). Der "ländliche Raum" ist dann primär Wirtschaftsraum,der die Umwelt als Wohn- und Reproduktionsbereich ebenso gefährden kann wie gewerbliche Ansiedlungen städtische Strukturen.

Die eigentlichen Schwierigkeiten im Sinne unseres Raumproblems liegen aber darin, daß die regionale Verteilung der landwirtschaftlich Erwerbstätigen genau dort am ungünstigsten ist, wo alternative Erwerbsmöglichkeiten fehlen. Die "Gebiete mit vorherrschend günstiger landwirtschaftlicher Betriebs- und Produktionsstruktur" liegen überwiegend in der Nähe von Industriegebieten oder im Einzugsbereich der Ballungen mit wenigen Ausnahmen (z.B. Cloppenburg/Vechta, Wittingen).

Dort, wo 197o der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten am geringsten war, vollzog sich von 1961 bis 197o auch prozentual die stärkste Abnahme (siehe Tabelle 7: Hildesheim, Braunschweig, Göttingen).

Anders ausgedrückt, ist dieser Prozeß der Entwicklung der Betriebsgrößen und der Ertragssteigerung der Landwirtschaft je Erwerbstätigen - bei gleicher Bodenqualität - dort am weitesten fortgeschritten, wo auch die gewerbliche Wirtschaft die besten Fortschritte erzielt hat. Dieser Prozeß wird mit der Tendenz der bodenunabhängigen Produktion noch zunehmen. Natürlich wird dieser Gleichklang durch die naturabhängigen Voraussetzungen der Agrarproduktion modifiziert. Aber für das Problem der Erwerbstätigen, die abwandern sollen, ist die Frage der alternativen Reproduktionsbedingungen zentral, d.h. nur wenn sich die Alternative des Ausscheidens aus der Landwirtschaft stellt, sind die Ziele der Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion je Erwerbstätigen erreichbar:

> "Zum Wandel der Betriebsstrukturen (in der Landwirtschaft/hdw) ist festzustellen, daß dieser sich im letzten Jahrzehnt noch zögernd vollzogen hat, d.h.

> in nicht-entwicklungsfähigen Übergangs- und größeren Nebenerwerbsbetrieben wurden die Produktionskapazitäten noch festgehalten, die zum Aufbau der entwicklungsfähigen Betriebe benötigt wurden. Damit wurden deren Entwicklungschancen weiter geschmälert, zumal die derzeitige landwirtschaftliche Kosten-/Preis-Entwicklung nicht dazu angetan ist, kostspielige Investitionen vorzunehmen, von denen nicht gewährleistet ist, ob sie sich später als lohnend erweisen werden." 1)

Während sich so die Nachteile kumulieren und zur Selbstblockade der Entwicklung geraten, ergeben sich für die begünstigten Gebiete auch aus dem regionalen Zusammenhang heraus weitere Vergünstigungen. Dies zeigt sich z.B. an der Entwicklung der Brachflächen, die einmal in den Abwandergebieten liegen, die durch schlechte Böden gekennzeichnet sind, die aber auch in Gebieten mit besseren Böden entstehen. Diese Tatsache läßt sich dadurch erklären, daß die Landwirte in diesen Gebieten nur noch die Flächen nutzen, die einen überdurchschnittlichen Ertrag bringen. Die Alternative, einer außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen zu können, wirkt selektiv auf die Flächennutzung der Landwirtschaft, ein Beispiel dafür, daß nicht der Durchschnitt-(sertrag), sondern das alternativ erreichbare Einkommen als Handlungsorientierung dient. Damit unterliegt die Entwicklung der Raumstruktur der landwirtschaftlich Erwerbstätigen einer doppelten Abhängigkeit: dem intrasektoralen und dem intersektoralen Einkommens-(Ertrags-)vergleich, gebrochen durch die Möglichkeiten der regionalen und überregionalen Mobilität.
Das Problem der landwirtschaftlichen Produktion ist das Verhältnis, das zu den übrigen Wirtschaftszweigen regional und überregional besteht. Für die Verwaltung wird der Bereich der Landwirtschaft zum Problem, der mit der Agrarförderung nicht mehr zu entwickeln ist, d.h. der ländliche Raum, dessen Bestimmung durch die landwirtschaft-

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 327

liche Produktion verlorengeht.[1)]
2o Prozent der Fläche Niedersachsens galten 197o bereits als solches landwirtschaftliches Problemgebiet. Über die Hälfte davon entfallen auf die Entwicklungsräume Ostfriesland, Unterweser, Oldenburg und Unterelbe, die auch bei anderen regionalen Strukturmerkmalen "Schwächen" aufweisen. Das Regionalproblem als Problem landwirtschaftlicher Produktionsgebiete wird nur noch zum Teil über die Binnendifferenzierung der landwirtschaftlichen Produktion bestimmt, zum größeren Teil über die Verbindung zu den übrigen Wirtschaftssektoren.

2.2.2.2 Die industrielle Produktion

Die Anteile der Industriearbeitsplätze an der Gesamtzahl der Arbeitsplätze im Produzierenden Gewerbe sind recht unterschiedlich (siehe Tabelle 6). In Ostfriesland, Unterweser und Unterelbe liegen sie unter 5o Prozent. Die Entwicklung der Industriebeschäftigten als Symbol hoher Einkommen und starken Wirtschaftswachstums wird besonders genau beobachtet (Tabelle 8).

---

1) Als landwirtschaftliche Problemgebiete werden bezeichnet
   a) "Schwachstrukturierte Gebiete, die nur durch gesamtwirtschaftliche Maßnahmen in Verbindung mit Maßnahmen zur Veränderung der landwirtschaftlichen Betriebs- und Produktionsstruktur saniert werden könkönnen".
   b) "Gebiete mit vorherrschend nicht entwicklungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebs- und Produktionsstruktur - überwiegend außerlandwirtschaftlicher Entwicklungsbereich."
   Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 331
   D.h., auch bei dieser Darstellung bestimmt der Aspekt der Machbarkeit (Policy-Orientierung) die Form der Daten.

Tabelle 8: Industriebeschäftigte und Industriedichte 1961 und 197o 1)

Entwicklungsraum	Beschäftigte				Veränderung	Industrie-beschäftigte je 1.000 Einwohner	
	1961		1970		1961/1970		
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in %	1961	1970
Ostfriesland	16	2,2	27	3,3	+ 68,8	43	67
Emsland	29	3,9	31	3,8	+ 6,9	95	90
Oldenburg	50	6,8	55	6,8	+ 10,0	81	80
Osnabrück	59	8,1	65	8,0	+ 10,2	123	127
Unterweser	33	4,5	40	4,9	+ 21,2	54	61
Mittelweser	38	5,2	42	5,2	+ 10,5	100	106
Unterelbe	14	1,9	17	2,1	+ 21,4	40	43
Lüneburg	14	1,9	17	2,1	+ 21,4	53	63
Zentralheide	23	3,1	26	3,2	+ 13,0	84	90
Hannover	162	22,1	173	21,4	+ 6,8	162	160
Hildesheim	40	5,6	40	4,9	0,0	140	137
Braunschweig	164	22,5	184	22,8	+ 12,2	170	182
Harz	40	5,4	38	4,7	- 5,0	137	131
Göttingen	50	6,8	54	6,7	+ 8,0	113	119
Niedersachsen	732	100	809	100	+ 10,5	110	114

Die Entwicklung der 6oer Jahre ist differenziert. Einmal schlugen sich die sektoralen Verschiebungen regional sehr stark nieder (siehe Tabelle 8). Die stärksten Auswirkungen hatte die Expansion der VW-Werke im Raum Braunschweig und in Ostfriesland. Die Industriedichte (Industriebeschäftigte je 1ooo E) nahm in diesen beiden Räumen am stärksten zu.

Maschinenbau, Elektrotechnik und Nahrungs- und Genußmittel sind die Branchen mit den höchsten Anteilen an Erwerbstätigen nach dem Fahrzeugbau. Mehr als 4o % der gesamten Industriearbeitsplätze des Landes befinden sich in den Entwicklungsräumen Hannover und Braunschweig. Der Anteil der übrigen Räume liegt unter 1o %, in acht Gebieten sogar unter 5 %. Von 196o bis 197o hat nur eine geringfügige Verschiebung stattgefunden: Während Ostfriesland und Unterweser an Gewicht gewonnen haben, ist für die Räume Hildesheim, Harz und auch Hannover eine leichte Abnahme des An-

1) Quelle: Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 28o

teils an Industriebeschäftigten des Landes zu verzeichnen. Während von den schwach strukturierten Gebieten Ostfriesland durch die Kraftfahrzeug-Industrie (Volkswagen) einen Aufschwung nahm, ging in Oldenburg und im Emsland die Industriedichte zurück, da trotz steigender Beschäftigtenzahlen die Bevölkerung noch schneller wuchs (geburtenstarke Jahrgänge, vgl. auch Tabelle 6).
Das Regionalproblem aus der Sicht der Industrieentwicklung liegt einmal an der negativen Branchenstruktur:

> "Die Palette der Industriebranchen in Niedersachsen bleibt unausgewogen und damit krisenanfällig. In vier Industriezweigen (Fahrzeugbau, Elektrotechnik, Maschinenbau, Nahrungs- und Genußmittel) waren im Jahre 197o fast 5o Prozent der gesamten industriellen Arbeitskräfte beschäftigt." 1)

Aber nicht nur die geringe Branchenstreuung macht die Entwicklung problematisch. Die Zahlen der Industriebeschäftigten geben nur den Saldo von neu errichteten und stillgelegten Betrieben an. Der konjunkturellen Verlagerung von Teilbereichen der Produktion in ballungsferne Zonen entspricht die Zurücknahme dieser Ausgliederung in der Rezession. Die Unternehmer benutzen die räumlichen Möglichkeiten, z.B. Niedriglohngruppen, billige Flächen und spezielle Reserven, z.B. an Frauenarbeitskräften, um andere Produktionsfaktoren und -vorteile, die in den Ballungsräumen gegeben sind, zu substituieren. Dies ist umso leichter dann möglich, wenn die Ressourcen für die produktiven Funktionen in den Ballungsräumen bereits überstrapaziert und nur unter unverhältnismäßig hohen Kosten erreichbar sind (Bodenpreise, Infrastrukturkosten). Der umgekehrte Prozeß ist bei einem Rückgang der Konjunktur zu beobachten, wo dann die Standortvorteile der Ballungsräume die einzelnen Produktivitätsvorteile in den länd-

---

1) Dabei war auch in der Krise der Kfz-Industrie die regionale Betroffenheit dort am größten, wo durch die Kfz-Fertigung der überwiegende Teil der industriellen Beschäftigten absorbiert wurde wie in Ostfriesland. Ein weiterer Hinweis auf die Krisenanfälligkeit der niedersächsischen Industrie sind die Stillegungen in der Rezession 66/67, als 194 Betriebe mit über 16 ooo Beschäftigten stillgelegt wurden." -Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 281

lichen Gebieten überwiegen und tendenziell die Auslagerung von Teilbereichen der Betriebe bzw. auch Neuansiedlungen rückgängig gemacht werden. Parallel dazu ist der Prozeß der Entwicklung konjunkturschwacher Gebiete zu sehen, d.h. von Betrieben und Unternehmen, deren Gewinnmöglichkeiten nur unter besonderen Bedingungen,z.B. der Ausnutzung der Niedriglohngruppen ländlicher Gebiete oder spezieller ländlicher Absatzmärkte aufrechterhalten werden können. Das bedeutet aber eine Selbstselektion der Produktion nach räumlichen Gesichtspunkten, die nicht an der "Qualität des Raumes" orientiert ist, sondern im Gegenteil aus deren Defiziten ihren Nutzen schlägt.
Die zweite Seite liegt in der Frage des Mikro-Standortes von Industriebetrieben. Das Landesentwicklungsprogramm berichtet:

> "Die Betriebsgrößen sind gestiegen mit der Folge, daß Ansiedlungen zunehmend in größeren Gemeinden vorgenommen wurden. Die Anforderungen der Industrie an die Standortqualitäten haben sich erhöht,und die Infrastruktur ist zum wichtigsten Standortfaktor geworden." 1)

Die kleineren Gemeinden - und gerade diese kennzeichnen auch die unterentwickelten Regionen - haben dabei keine Chancen. Höhere Standortanforderungen bedeuten aber zugleich höhere Anforderungen an die öffentliche Wirtschaftsförderung und sind eine der Ursachen für die Veränderungen in der Regionalpolitik (dazu im nächsten Kapitel).
Regional gesehen liegen diese Großansiedlungen zugleich an Standorten mit besonderen Vorteilen; und das sind in Niedersachsen außerhalb der Ballungen hauptsächlich die Hafenstandorte. Die spektakulären Ansiedlungserfolge an der niedersächsischen Küste in den letzten Jahren (nach 197o) sind aber ebenfalls von immensen staatlichen Infrastrukturleistungen begleitet wie z.B. die Erweiterung der Zufahrtsmöglichkeiten für 25o ooo t-Tanker nach Wilhelms-

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 281

haven und der Ausbau der Häfen von Bremen, Brake, Brunsbüttel und Nordenham (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Zufahrtsmöglichkeiten für Tanker in deutschen Häfen 1)

Importhäfen	Zulässige Tankergröße (voll abgeladen) in tdw	
	1973	nach Ausbau
Wilhelmshaven	25o ooo	
Hamburg	75 ooo	1oo ooo
Bremerhaven	85 ooo	
Bremen	25 ooo	35 ooo
Brunsbüttel	8o ooo	11o ooo
Emden	4o ooo	
Nordenham	5o ooo	7o ooo
Brake	3o ooo	45 ooo

Diese seegewandten Industrieansiedlungen sind meist sehr kapitalintensiv (Raffinerien, Aluwerk, Erzverladung) und hochrationalisiert. Inwieweit sie die Regionalprobleme des Hinterlandes lösen können, hängt von vielen Faktoren ab, die als Faktoren der Industrieentwicklung insgesamt noch betrachtet werden müssen.
Wichtig für das Regionalproblem ist dabei auch die Verschränkung von industrieller Entwicklung mit den übrigen Wirtschaftsbereichen, die bei der Abnahme der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft bereits in Erscheinung trat. Die interne Differenzierung der einzelnen Wirtschaftsbereiche wird regionalpolitisch umso brisanter, je stärker sie mit den Stärken bzw. Schwächen anderer Produktionsbereiche kumuliert.
Nimmt man die allgemeinste Unterscheidung von ertragreichen und -schwachen Betrieben in der Industrie wie auch in der Landwirtschaft, so läßt sich bereits ein Vierfelderschema konstruieren, in dem wachstumsstarke und strukturschwache Betriebe beider Sparten vier verschiedene regionale Kombinationen eingehen können. D.h.,

1) Quelle: Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 417

es gibt

a) die Kombination von ertragreicher Landwirtschaft und starker Industrieentwicklung,
b) von strukturschwacher Landwirtschaft und starker Industrialisierung,
c) von starker landwirtschaftlicher Entwicklung und strukturschwacher Industrie und
d) von schwacher Landwirtschaft und ungenügender Industrialisierung.

(Wir werden erst später das Problem aufgreifen, das sich daraus ergibt, daß Industrialisierung und Strukturverbesserung nicht identisch sind.) Problemgebiete der Regionalpolitik sind dann vorrangig die Regionen, in denen die Strukturschwächen der Landwirtschaft auf mangelnde Industrialisierung stoßen und die negativen Folgewirkungen sich dadurch kumulieren.

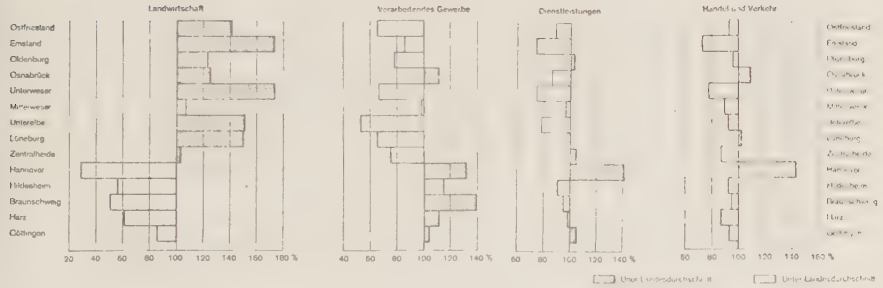
Was ein solches Vierfelderschema nicht sichtbar macht, ist der Zusammenhang, der sich zwischen industrieller und agrarischer Produktion ergibt und in den strukturstarken Gebieten zu einer gegenseitigen Entwicklungssteigerung von agrarischer und industrieller Produktion auswirkt (die Region Cloppenburg/Vechta oder Braunschweig/Hildesheim). In strukturschwachen Gebieten dagegen wirkt sich dieser Zusammenhang negativ als Blockade der landwirtschaftlichen Produktionsentwicklung aus, da die Elemente, die eine Strukturschwäche verursachen (zu kleine Betriebsgröße, mangelndes Kapital, zu viele Arbeitskräfte), bei fehlender gleichzeitiger Entwicklung der industriellen Produktion nicht absorbiert werden können. Unsere These ist deshalb, daß es einen Agglomerationseffekt nicht nur für die gewerbliche Wirtschaft, sondern auch für den Zusammenhang von industrieller und agrarischer Produktion gibt.[1] Das gleiche gilt für den tertiären Sektor.

1) Auf Bezirksebene wurde dies in einer Langzeit-Studie bestätigt: "In allen acht Bezirken ging die Zahl der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen stark zurück, wobei ausnahmslos die schon auf der Landesebene festgestellte Verstärkung der relativen Veränderung nach 1961 zu erkennen war. Der Rückgang der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen war durchweg in Bezirken mit den geringsten

2.2.2.3 Der tertiäre Sektor

Ein Vergleich der über bzw. unter dem Landesdurchschnitt liegenden Entwicklungsräume nach Beschäftigtenzahlen in den Wirtschaftsbereichen Landwirtschaft, verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungen, Handel und Verkehr (Abbildung 2) im Jahre 197o zeigt grundsätzliche Entwicklungstendenzen im Sinne des Agglomerationseffektes auf:

Abbildung 2: Beschäftigte je 1ooo Einwohner im Verhältnis zum Landesdurchschnitt nach Wirtschaftsbereichen 197o 1)



Hohe Beschäftigtenanteile in der Landwirtschaft korrelieren mit niedrigen Anteilen im verarbeitenden Gewerbe, bei den Dienstleistungen und in Handel und Verkehr. Der Bezug der Beschäftigten der einzelnen Bereiche auf je

Noch Fußnote 1, Seite 72

Anteilwerten am größten. Zugleich handelt es sich dabei auch um Bezirke, in denen das Produzierende Gewerbe sehr stark vertreten ist. Damit setzt sich auffallenderweise der Strukturwandel dort am stärksten fort, wo er bereits am weitesten fortgeschritten war." Wilfried Thomas, Langfristige Entwicklung der Erwerbsstruktur in Niedersachsen (195o - 197o); in: N.Arch. f.Nds., Bd. 21, H.2, 1972, S. 133

1) Quelle: Zusammenstellung nach: Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 64

1ooo Einwohner ist im regionalen Vergleich auch ein Hinweis darauf, wie sehr die einzelnen Regionen in sich geschlossen sind bzw. wie sehr sie voneinander abhängig und unterversorgt sind. Die in der Abbildung sichtbaren Abweichungen vom Landesdurchschnitt um bis weit über 5o Prozent bei der Landwirtschaft (Emsland, Unterweser, Hannover), um meist mehr als 2o Prozent beim verarbeitenden Gewerbe und noch oft über 1o Prozent bei Handel, Verkehr und Dienstleistungen - man darf nicht vergessen, daß es sich dabei um nach Arbeitsmarktbezirken abgegrenzte Räume handelt[1] - gibt es beim Baugewerbe und beim Handwerk zwischen den Entwicklungsräumen nicht. Das Baugewerbe erfüllt damit eine direkt auf die Region bezogene Funktion ("Non-Basic-Charakter") und trägt zur"Entwicklung" der Region nicht wesentlich bei (siehe dazu Kapitel 3.1: Wirtschaftsförderung). Ähnliches gilt für das Handwerk, das sich ebenfalls in engem Zusammenhang mit der Bevölkerung regional ausgeglichen entwickelt. Allerdings dort, wo das Handwerk zum Dienstleistungsbetrieb tendiert wie beim Gesundheits- und Reinigungshandwerk (Augenoptiker, Zahntechniker, Wäscher, Gebäudereiniger etc.) sind auch starke regionale Konzentrationen zu verzeichnen. Im Gegensatz zu den übrigen Handwerkszweigen ergeben sich hier hohe Besatzziffern für die Entwicklungsräume Hannover, Braunschweig und Osnabrück.[2]

Handel und Verkehr stellen den am stärksten zentralisierten Wirtschaftsbereich des tertiären Sektors dar. Über dem Landesdurchschnitt liegen Osnabrück und insbesondere Hannover (vgl. Abbildung 2). In diese Räumen fallen mehr als 4o % der Beschäftigten des Handels und des Großhandels. Die Anzahl der Beschäftigten im Handel ist von 196o bis 197o um sieben Prozent gestiegen, während

1) Für die Entwicklungsräume Lüneburg, Göttingen und Mittelweser, bei denen die unterschiedlichsten Teilregionen zusammengefaßt wurden, ist der statistische Ausgleich, d.h. Annäherung an den Landesdurchschnitt, am besten zu erkennen.
2) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 62

der Verkehrsbereich im gleichen Zeitraum um 8 Prozent abgenommen hat. Benachteiligt von dieser Entwicklung sind beim Handel die um die Hansestädte liegenden Regionen Unterweser, Unterelbe und das Emsland, beim Verkehr Ostfriesland und ebenfalls das Emsland.[1)]

Neben Handel und Verkehr (431 ooo Personen) stellt der Dienstleistungsbereich (mit den Sparten Kreditinstitute und Versicherungen, private Dienstleistungen, Organisationen ohne Erwerbscharakter, Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) den größten Beschäftigtenanteil des tertiären Sektors in Niedersachsen (7oo ooo Personen). Die Beschäftigten dieses Bereiches gelten als Indikator für das Versorgungs- (Reproduktions-)Niveau der Bevölkerung. Das Landesentwicklungsprogramm bezeichnet - in der Antizipation der staatlichen Aufgabenstellung - die unterdurchschnittlich besetzten Regionen als "unterversorgt" und spricht von einem "Nachholbedarf". "Einen größeren Nachholbedarf im Dienstleistungsbereich haben besonders die Entwicklungsräume Emsland, Unterweser und Unterelbe"[2)], während Hannover als überragendes Zentrum gilt.

Die Strukturschwächen ganzer Entwicklungsräume im Dienstleistungsbereich sind umso gravierender zu beurteilen, wenn man zusätzlich die Binnendifferenzierung auf der Ebene der Stadt- und Landkreise berücksichtigt: Die Landwirtschaft, die 195o noch in der Mehrzahl der Landkreise die führende Position einnahm, ist 197o in allen Fällen auf den letzten Platz zurückgefallen. 197o wurden bereits 18 der 6o Landkreise durch das produzierende Gewerbe und vier Landkreise durch den tertiären Sektor mit über 5o Prozent der Erwerbstätigen dominiert. Bei den Stadtkreisen und kreisfreien Städten war für die Jahre von 195o bis 1961 eine stetige Zunahme des gewerblichen Sektors zu verzeichnen, während von 1961 bis 197o der tertiäre Sektor expandierte. Ausnahmen bildeten in den

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 62
2) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 65

6oer Jahren nur die "VW-Städte" Wolfsburg, Emden und Salzgitter, die auch noch nach 1961 durch einen Anstieg des gewerblichen Sektors gekennzeichnet waren.[1)]
Im Bereich der Dienstleistungen sind auch die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung eingeschlossen, deren Zahl sich von 1961 bis 197o auf 3o3 ooo Personen verdoppelte. Die Verwaltung perzipiert sich damit selbst als Teil des Erwerbslebens und der Dienstleistungsstruktur. Da sie für viele Bereiche das Versorgungsmonopol besitzt, ist die Verteilung staatlicher Stellen und Betriebe für das regionale Versorgungsniveau von größter Bedeutung (allein 5o Prozent des Zuwachses der öffentlichen Bediensteten Niedersachsens von 1961 bis 197o entfielen auf den Bereich Wissenschaft, Bildung und Erziehung). Eine status-quo-Fortschreibung würde bedeuten, daß 1985 5o Prozent der Beschäftigten des tertiären Sektors in den Räumen Hannover und Braunschweig tätig wären. Der tertiäre Sektor, der nicht nur Beschäftigungsfaktor, sondern auch Garant der Versorgung in den verschiedenen Reproduktionsbeziehungen der Bevölkerung ist, besitzt demnach eine Eigendynamik zur Konzentration, die die gewerbliche Wirtschaft noch übertrifft. Staatliche Politik, der Versuch der Steuerung der eigenen staatlichen Bereiche und ein Gegensteuern bei den übrigen Sektoren zwingt sich als Alternative auf. Die Notwendigkeit zur Regionalpolitik als Regionalplanung stellt sich ähnlich wie bei der Kommunalpolitik:

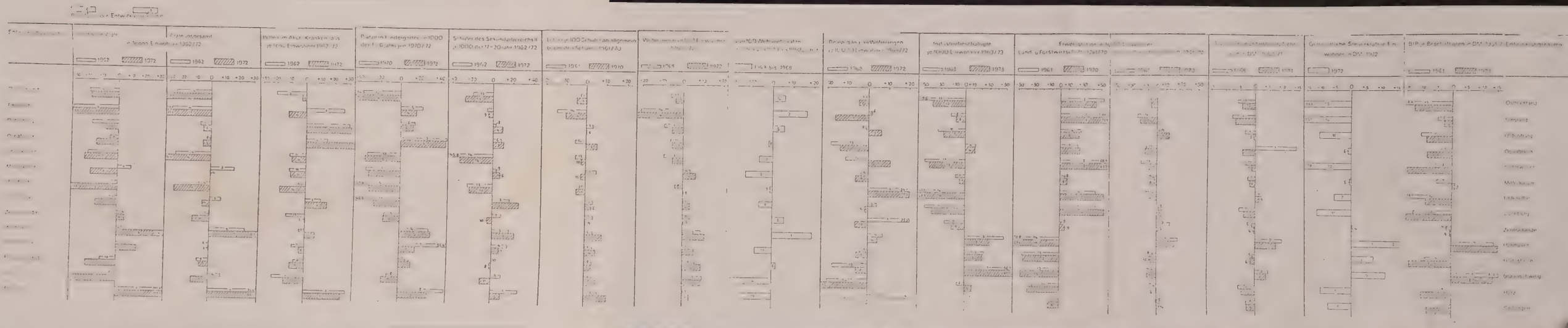
> "Umweltprobleme, Sanierungsprobleme, wachsende soziale Probleme, stagnierendes Wirtschaftswachstum, sinkende Einnahmen usw. lassen eigentlich nur die Wahl zwischen kommunalem Marketing (sprich Entwicklungsplanung) oder einer mittleren Katastrophe." 2)

---

1) vgl. Wilfried Thomas, Langfristige Entwicklung der Erwerbsstruktur in Niedersachsen 195o - 197o, a.a.O., S. 137 f.
2) Jürgen Blank, Über die Notwendigkeit einer Neuorientierung der kommunalen Entwicklungsplanung, in: structur 7/8, 1975, S. 156

ABBILDUNG 3:

Soziale Indikatoren.[1] **Abweichung der Kennziffern der Entwicklungsräume vom Landesdurchschnitt in Prozent**



1) Quelle: Zusammengestellt nach "Mittelfristige Finanzplanung - Niedersachsen 1974-1978, Niedersächsischer Ministerpräsident (Hrsg), April 1975, S. 41-45

Mißt man das Versorgungsniveau der einzelnen Entwicklungsräume an den gebräuchlichen sozialen Indikatoren, d.h. bevölkerungsbezogenen Verhältniszahlen (vgl. Abbildung 3), so ergibt sich ein krasses Bild regionalspezifischer Unterversorgung: Es gibt kaum einen Indikator, bei dem nicht mehrere Entwicklungsräume erheblich unterversorgt sind und das relative Versorgungsniveau von 1962 bis 1972 noch absank. Die ärztliche Versorgung hat sich in Mittelweser, Unterelbe und Harz in diesem Zeitraum erheblich verschlechtert, in Ostfriesland war es die Schulsituation, im Emsland die Wohnungslage, in Osnabrück sank der Bruttolohn und in Osnabrück, Unterweser, Lüneburg, Hildesheim, Harz und Göttingen das Bruttosozialprodukt je Beschäftigten.[1)] Verschärft wird die Situation in den abwanderungsbedrohten Regionen noch dadurch, daß Niedersachsen bei der Rangliste der aufgeführten Indikatoren meist am Ende der Skala der Bundesländer rangiert. Die einzelnen Unterschiede, wie sie durch die Indikatoren aufgezeigt werden, stellen eigentlich Hinweise für die Defizite ganz bestimmter, bestehender Politikbereiche dar (Gesundheit, Bildung, Wirtschaftsförderung etc.). Daß die Beseitigung dieser Defizite nicht einfach den verschiedenen Partialpolitiken aufgegeben, sondern zu einer "neuen" regionalpolitischen Fragestellung zusammengefaßt werden, ist das auffällige Phänomen, das sich bei der Darstellung des Regionalproblems herausarbeiten läßt. Die Zwitterstellung staatlicher Politik zwischen Symptombearbeitung und dem Versuch der Ursachensteuerung, die sich im Phänomen des "Problemüberhanges" ausdrückt, hängt damit zusammen.

Dieses Phänomen soll noch von einer anderen Seite her dargestellt werden. Dort nämlich, wo verschiedene Entwicklungsprozesse der räumlichen Konzentration und

---

1) Zusammengestellt nach: Mittelfristige Planung - Niedersachsen 1974 - 1978, hrsg. von niedersächsischen Ministerpräsidenten, Hannover, April 1975, S. 41 - 45

Entleerung (durch Industrieansiedlung, Pendeln der Arbeitnehmer, Präferenzen staatlicher Bereiche, aber auch die natürlichen und politischen Gegebenheiten) einzelne Funktionen bei der Gestaltung und Nutzung ganzer Regionen dominieren lassen, strukturiert sich die Bevölkerung nicht nur unter dem Erwerbsaspekt, sondern noch weit tiefgreifender um und differenziert sich nach den Erfordernissen privater und öffentlicher Reproduktion aus.

2.2.3 Muster der Regionalverteilung: Die kumulativen Effekte in der Bevölkerungsentwicklung

Die Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaft in den verstädterten Regionen bedingt nicht nur eine Zentralisierung bestimmter Versorgungseinrichtungen und ihres Personals. Sie drängt in gleichem Maße ganze Bevölkerungsgruppen (Alte, Kranke) und Produktionsbereiche (Landwirtschaft, Veredelungsbetriebe, Energieerzeugung) aus dem Ballungsgebiet. Dieser Verdrängungsprozeß selbst führt wiederum zu einer regional spezifischen Allokation von Reproduktionsfunktionen und Bevölkerungsteilen (Erholungssuchende, Militär etc.). Das "Neue" an der Regionalentwicklung ist damit nicht die Verschärfung des Stadt-Land-Gefälles generell, sondern die differenzierten Formen der "Regionalisierung", in der diese Effekte auftreten. Die Folgeprobleme der Verstädterung für das sog. flache Land und die Industrialisierung der landwirtschaftlichen Produktion verändern die Regionen außerhalb der Ballungen. Die Regionalisierung der verschiedenen gesellschaftlichen Produktionsbereiche läßt sich am besten an der Bevölkerung ablesen, die zu erhöhter Mobilität gezwungen wird, um die Zusammenhänge von Wohnen, Arbeit, Erholung, Versorgung aufrecht zu erhalten.

Ob nun der Zusammenhang von Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur durch dauernde Mobilität hergestellt wird, oder ob die regionale Trennung des Produktions- vom Reproduktionsbereich zur Differenzierung der Bevölkerung selbst führt, immer muß der Staat versuchen, die Zusammenhänge wieder herzustellen (Verkehrspolitik, Arbeitsmarktpolitik) oder kompensatorische Leistungen zu erbringen (Sozialversicherung, Schulbusse, Ausbildungsförderung, Krankenhausfinanzierung, Naturschutz, Fremdenverkehrsförderung etc.). Selbst wenn sich einzelne Zusammenhänge naturwüchsig herstellen, z.B. die arbeitslose Bevölkerung in die Städte zieht, um das Arbeitsplatzangebot auszunützen, sind die übrigen Reproduktionserfordernisse noch zu regeln, d.h. Wohnungen zu bauen und die Versorgungseinrichtungen zu erstellen.
Die regionalisierten Daten der Landesentwicklung sind für die Verwaltung aus zweierlei Gründen von besonderem Interesse: einmal als Potential der wirtschaftlichen Entwicklung. Wirtschaftskraft steht aber synonym für Bruttosozialprodukt und Steuern, d.h. staatliche Einnahmequellen und Handlungsmöglichkeiten. Zum anderen signalisieren die Regionalstatistiken in ihren Verteilungsverhältnissen unvollständige, ja krisenhafte Zusammenhänge, d.h. die Notwendigkeit zum staatlichen Handeln, zu Intervention und Kompensation. Das "Mißverhältnis von Volkszahl und Existenzgrundlage"[1] kennzeichnet nicht nur den Stadt-Land-Gegensatz und die Verteilung der Produktionsbereiche, sondern auch die einzelnen Formen der Reproduktion der Bevölkerung. Der Zerfall der dörflichen Strukturen und der Reproduktionsverhältnisse auf dem flachen Lande führt im Zusammenhang mit den Reproduktionsdefiziten der Ballungen (Bedarf an Wasser, sauberer Luft, Erholung etc.) zu einer bisher nicht gekannten Regionalisierung nicht nur der Erwerbsbevölkerung, sondern

1) Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, SARO-Gutachten, Stuttgart 1961, S. 21

der Lebensbereiche insgesamt. Die Eigendynamik der Regionalisierung wird in der Perzeption der Verwaltung aufgegriffen und in der Darstellung von Regionen zum Ausdruck gebracht, die prinzipiell nur durch Teilfunktionen für den Gesamtzusammenhang von Produktion und Reproduktion gekennzeichnet sind.
Solche Teilfunktionen, die sich direkt auf die Produktion beziehen, sind das Erwerbsleben, das Pendeln vom Wohn- zum Arbeitsort und die Erwerbslosigkeit. Als stärker an der Reproduktion orientiert kann man die Teilfunktionen des Alterns, der Erholung, der militärischen Sicherheit und der ökologischen Reservehaltung bezeichnen. Die Regionalisierung dieser Funktionen wird administrativ wahrgenommen und auch ansatzweise dargestellt. Die folgende Zusammenfassung beruht im wesentlichen auf den Daten des Landesentwicklungsprogramms (vgl. auch die Basisdaten Tabelle 6).

2.2.3.1 Erwerbsregionen

Im Harz war die Abnahme der Beschäftigten in Land- und Forstwirtschaft am höchsten (197o gab es nur noch 56 % der Beschäftigten von 1961) und die Zahl der im produzierenden Gewerbe Beschäftigten ging ebenfalls absolut zurück. Nur bei den übrigen Dienstleistungen konnte ein Zuwachs erzielt werden. Anders in Ostfriesland, wo bei starker Abnahme der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte ein Zuwachs von 68 % bei den Industriebeschäftigten erfolgte (Landesdurchschnitt 1o,5 %). Die gleiche Tendenz gilt für Unterelbe, Unterweser und Lüneburg. Erklärlich wird der starke prozentuale Anstieg an Industriearbeitskräften in diesen Regionen durch das niedrige Ausgangsniveau und nicht durch den absoluten Zuwachs, Die grundsätzliche Aufteilung des Landes in einen landwirtschaftlich orientierten Teil im Westen und Norden und einen stärker wirtschaftlich gemischten und

industrialisierten Teil im Süden und Osten wurde durch diese Entwicklung nicht verändert. Die Erwerbsquoten für Ostfriesland, Emsland und Oldenburg liegen um vier bis sieben Prozent unter dem Landesdurchschnitt.
Das liegt zum großen Teil an den niedrigen Frauenerwerbsquoten, obwohl gerade in den ländlichen Gebieten die Jugendlichen früher mit dem Erwerbsleben beginnen, während in den Ballungszentren und städtischen Gebieten die Verlängerung der Ausbildungszeit die Erwerbsquote senkt. Bemerkenswert ist die hohe Zuwachsrate im gewerblichen Beschäftigtenbereich vom Raum Braunschweig, die ähnlich wie in Ostfriesland (und z.T. in Lüneburg) in hohem Maße durch das VW-Werk induziert wurde. Bei den verschiedenen Sparten des Dienstleistungsbereiches war in allen Räumen ein starker Beschäftigungsanstieg zu verzeichnen. Dennoch ging für Niedersachsen insgesamt die Zahl der Beschäftigten von 1961 bis 197o absolut zurück, am stärksten in den landwirtschaftlich ausgerichteten Regionen: Ostfriesland, Emsland, Osnabrück, Lüneburg und Harz. Einen Anstieg der Beschäftigtenzahlen konnten nur Unterelbe (mit 4,4 %), Zentralheide, Hannover (beide hauptsächlich durch übrige Dienstleistungen) und Oldenburg verzeichnen.
Der breit gestreuten Verringerung landwirtschaftlicher Arbeitsplätze stehen im Entwicklungszeitraum der 6oer Jahre - soweit bisher aus den regionalen Daten erkennbar - viel stärker punktuelle Substitutionsmöglichkeiten gegenüber, die in der Industrieentwicklung oder im Dienstleistungsangebot großer Zentren liegen. Mit der auf Industrie- und Dienstleistungsschwerpunkten sich zuspitzenden Arbeitsplatzentwicklung stellt sich in immer stärkerem Maße die Frage, ob die Bevölkerungsverteilung diesem Trend folgen kann und muß und welche Alternativen es dazu gibt.
Eine Alternative liegt in der Mobilität und der verkehrsmäßigen Erschließung.

2.2.3.2 Pendlerregionen[1)]

Solange die Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsplatz noch in einigermaßen annehmbarer Zeit überwindbar ist und die Kosten dafür tragbar sind (beides Kriterien, die zum Gegenstand staatlicher Politik geworden sind), ist das Pendeln zum Arbeits- und Ausbildungsplatz eine Lösung, mit der jeder Erwerbstätige für sich die Trennung von Wirtschafts- und Siedlungsstruktur überwinden kann. Allein zwischen den nun schon nach Arbeitsmärkten abgegrenzten Entwicklungsräumen zählte Niedersachsen 197o nahezu eine Million Berufspendler. Die Zahl soll sich nach den Vorausschätzungen (vgl. Tabelle 4:"Zielvorstellung im Berufspendlersaldo") bis 1985 nochmals fast verdoppeln. Nimmt man die Bewegungen innerhalb der Entwicklungsräume hinzu, so mußte im Durchschnitt jeder dritte, in den Gemeinden der Ballungsrandzonen jeder zweite Erwerbstätige zum Arbeitsplatz pendeln (das gilt besonders in den Regionen Hildesheim, Unterelbe und Mittelweser). Unterscheidet man noch die Einpendler und Auspendler einer Region, so kann man auch diese Zahlen als Indikator für die Strukturschwächen bzw. -stärken einer Region verwenden. Die Entwicklung der Auspendlerzahlen macht deutlich, daß die Bevölkerung der strukturschwachen Gebiete nicht nur über eine Vermehrung der Arbeitsplätze, sondern in starkem Maße auch über die Zunahme der Auspendler gewachsen ist. Man muß also sehr vorsichtig sein, wenn man einen Bevölkerungszuwachs direkt mit dem Wirtschaftswachstum erklären will. (Als gegenläufige Tendenzen zur Korrelation von Wirtschaftswachstum und Bevölkerungszahlen sind auch noch die Geburtenüberschüsse gerade in den unterentwickelten Regionen zu nennen/ siehe unten bei den Altersregionen) Nur die Räume Osnabrück und Hannover weisen einen positiven Pendlersaldo auf (197o), bei allen anderen überwiegen die Auspendlerzahlen. Am stärksten betroffen sind die Umlandregionen von Hamburg und Bremen.

1) dazu: siehe Niedersachsen 1985, a.a.O., S.69 - 73

2.2.3.3 Wanderungsgebiete[1)]

Die radikale Lösung, die Differenz zwischen Wohn- und Wirtschaftsplatz individuell zu beseitigen, liegt in der Verlegung des Wohnsitzes selbst. Bei den Wanderungen der Bevölkerung sind eine Reihe von Faktoren zu unterscheiden, bevor man die Ursachen erklären kann. Insgesamt hat Niedersachsen in den 6oer Jahren eine positive Wanderungsbilanz aufzuweisen (mit Ausnahme der Rezessionsjahre 1966/67), die sich allerdings nach Abzug der Ausländer (Gastarbeiter) ins Negative wendet. (Das erklärt auch die Abnahme in den Rezessionsjahren, da die Ausländer empfindlicher auf Konjunkturschwankungen reagieren.) Erst seit 197o konnte gegenüber den anderen Bundesländern ein Wanderungsgewinn verzeichnet werden (ein Indiz für die Abnahme des Nord-Süd-Gefälles der bundesrepublikanischen Wanderungen).
An den Randgebieten von Bremen und Hamburg läßt sich nochmals die Ballungsdynamik verdeutlichen. Dort sind Ende der 6oer Jahre Wanderungsgewinne von über 5 ooo Einwohnern zu verzeichnen mit stark zunehmender Tendenz. Gleiches gilt für die Räume Hannover und Braunschweig. Interessanterweise sind die Gebiete mit den höchsten Zugängen oft auch Gebiete mit den höchsten Wegzügen. Selbst wenn man die Militärstandorte, in denen jährlich mindestens 1o % der Bevölkerung ausgewechselt werden, wegläßt, bleibt dieses Phänomen bestehen. Die ländlich strukturierten Räume Ostfrieslands, des Emslandes, Oldenburgs und z.T. auch von Osnabrück, Unterweser und Unterelbe haben wesentlich geringere Wanderungsbewegungen als die Gebiete im Osten und Süden Niedersachsens. Es läßt sich für Niedersachsen insgesamt nachweisen, daß bei den Zuzügen der Anteil an Erwerbspersonen im Zeitraum 196o bis 197o stärker sank als bei den Fortzügen. Daraus erklärt sich z.T. der negative Saldo der Erwerbspersonen.

1) dazu: siehe Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 38 f.

Kleinräumliche Wanderungsgebiete

In den nordwestlichen Räumen waren die Wanderungen vergleichsweise gering, im Emsland waren es 97 auf 1ooo Einwohner, in Hannover 172/1ooo Einwohner. Die Zahlen der Wanderungen zwischen den Regionen geben nicht das ganze Ausmaß der Bevölkerungsmobilität preis. Innerhalb der Regionen sind nochmals 2o % Wanderungen zusätzlich festzustellen, die besonders auf Kreisebene (selbst im Emsland) zu verzeichnen sind und eine Umstrukturierung der Bevölkerung insgesamt im Sinne des oben entwickelten Diffenzierungs- und Regionalisierungsprozesses vermuten lassen. Was diese Wanderungen im Nahbereich der Kreisstädte und größeren Gemeinden für die Regionalentwicklung bedeuten, läßt sich erst über die Versorgungsschwierigkeiten erfassen, die auf der Ebene der ländlichen Gemeinden in Erscheinung treten. Diese Versorgungsengpässe - die in der Gebietsreform zur Beseitigung von über 3 ooo Gemeinden führten, die nicht mehr als "funktionsfähig" galten[1] - sind nur indirekt aus den Berichten zu entnehmen.

Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung ist höchst unterschiedlich ausgebaut. 1973 waren noch 65o ooo Einwohner an die Wasserversorgung anzuschließen. Für 32 % der Bevölkerung fehlte damals noch jegliche Kanalisation. Und nur jeder zweite war an eine vollbiologische Kläranlage angeschlossen. Es fehlen Schulen, Kindergärten, Ärzte, Straßen, Plätze für Behinderte, öffentlicher Nahverkehr, und qualifiziertes Personal für die verschiedensten Tätigkeiten.

Und es fehlte vor allem an den notwendigen Geldern:

> "Die geringen Einnahmen sind in Niedersachsen für alle Steuern festzustellen. Bezogen auf die Wohn-

---

1) Die Gemeindereform, die eine Verringerung der Gemeinden von 4 2oo/1968 auf 425/1975 brachte, wurde am 1.4.1974 abgeschlossen. Die Begründung der Reform mit der Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der kleinen Gemeinden lieferte das sog. "Weber-Gutachten", Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover, März 1968

> bevölkerung liegen die Umsatzsteuer rd. 34 %, die Lohnsteuer rd. 18 %, die Vermögenssteuer rd. 31 % und die Gewerbesteuer rd. 2o % unter dem Bundesdurchschnitt... Auch zwischen den Entwicklungsräumen treten große Unterschiede auf. Allerdings fehlt es an ausreichenden statistischen Werten zur eindeutigen Quantifizierung dieser Differenzen." 1)

Die Unterversorgung als Regionalproblem ist auch in den Augen der Verwaltung allein durch Wanderungen nicht zu lösen ("passive Sanierung" wurde diese Art von Nichtpolitik bisher genannt). Trendberechnungen machen nämlich bereits die Fortsetzung der status-quo-Entwicklung zum Problem verschärfter Ungleichgewichte:

> "In den fünf Entwicklungsräumen des südlichen Landesteils würden unter status-quo-Bedingungen 1985 auf rd. 24 % der Fläche knapp 46 % der Wohnbevölkerung leben, bzw. allein in Hannover und Braunschweig auf 13,9 % der Fläche 31 % der Wohnbevölkerung. Mit dieser Entwicklung würden auch zunehmende Disparitäten im wirtschaftlichen Wachstum einhergehen." 2)

Wie stark die Bevölkerungsbewegung dabei durch die Erwerbsmöglichkeiten und die Konjunktur geprägt ist, zeigt sich bei der Altersgruppe der 21- bis 25jährigen, bei denen der größte Wanderungsverlust für Niedersachsen insgesamt zu verzeichnen war. Es sind dies die Jahrgänge, die am mobilsten sind und oft neu ins Erwerbsleben eintreten. Ein weiterer Hinweis auf die verursachende Wirkung des Wirtschaftsbereiches auf die Bevölkerungsbewegung ist die konjunkturelle Beeinflußbarkeit. Während des Konjunktureinbruchs von 1966/67 hatten die Entwicklungsräume Braunschweig, Hannover, Göttingen, Hildesheim und Osnabrück gegen den langfristigen Trend der 6oer Jahre einen erheblichen Wanderungsverlust zu verzeichnen. Das bedeutet, daß die ökonomische Entwicklung selbst gegenläufige Effekte der Regionalverteilung hervorbringt. Dadurch wird es erschwert, aus der Verteilung und Entwicklung der Regionaldaten die verursachenden Faktoren eindeutig zu bestimmen bzw. sichere Prognosen zu entwickeln.

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 116
2) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 83

Während sich in den geburtenstarken Regionen im Westen Niedersachsens für die jugendlichen Arbeitskräfte der Abwanderungsdruck durch die geringe Zahl erreichbarer Arbeitsplätze verstärkt, ist die Möglichkeit, über Abwandern das Problem zu lösen, beschränkt, auch wenn im Südosten des Landes Erwerbsmöglichkeiten vorhanden wären: Einmal besteht die Konkurrenz ausländischer Arbeitskräfte, d.h., die Wirtschaft ist nicht auf die Auswahl unter niedersächsischen Arbeitskräften beschränkt, und zweitens wächst die Siedlungsstruktur (Wohnungen etc.) nicht im gleichen Tempo wie der Arbeitskräftebedarf. Dadurch wird für die Zuwandernden eine Auswahl zugunsten derjenigen getroffen, die sich mit den vorhandenen, meist schlechteren Reproduktionsmöglichkeiten abfinden - und das sind oft wieder die Ausländer. So kann es kommen, daß bei gleichzeitiger Beschäftigung und Zuzug ausländischer oder auswärtiger (aus anderen Bundesländern) Arbeitskräfte im gleichen Bundesland Arbeitslosenregionen entstehen.

2.2.3.4 Arbeitslosenregionen[1)]

Bei der Beschäftigtenentwicklung kann man feststellen, daß in den nördlichen und westlichen Regionen die niedrige Frauenerwerbsquote das Beschäftigungsniveau insgesamt drückt. Das bedeutet zumindest für die Frauen eine versteckte, wenn nicht sogar offene Arbeitslosigkeit. Als "latente Arbeitslosigkeit" geht dieses Phänomen in die Diskussion um die Entwicklung der Arbeitslosenquoten ein.[2)] Die klassischen niedersächsischen Arbeitslosenbereiche sind Ostfriesland, Emsland, Unterweser, Oldenburg, Unterelbe. Die Prognose für 1985, wie sie das Landesentwicklungsprogramm macht, zeigt nun die Kehrseite der Wanderungsprognose:

---

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 74/75
2) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 74

"Die Quote der offenen und latenten Arbeitslosigkeit kann für 1985 für das Land insgesamt etwa in Höhe der offenen Arbeitslosigkeit im Durchschnitt der Jahre 1971/72 angenommen werden. Gut die Hälfte der Arbeitslosen des Landes würde sich 1985 auf rd. 25 % der Erwerbspersonen des Landes in den vier westlichen Entwicklungsräumen verteilen. Dagegen entfallen dann auf die fünf Entwicklungsräume des südlichen Landesteils rd. 47 % der Erwerbspersonen und nur 15 % der Arbeitslosen." 1)

Wenn man davon ausgeht, daß über das Arbeitseinkommen die Reproduktion der Bevölkerung am besten gesichert wird, dann gibt es für Niedersachsen Gebiete, in denen das Defizit an Erwerbsmöglichkeiten überproportional ansteigt. Das Emsland, Ostfriesland und Osnabrück haben nicht nur die höchsten Arbeitslosenzahlen (neben den traditionellen Arbeitslosengebieten längs der Zonengrenze), sondern auch die größte saisonale Schwankung. Aber auch konjunkturell wirkt sich die Arbeitslosigkeit in diesen Räumen überproportional aus (vgl. auch die Betriebsstillegungen in der Rezession).

Das Landesentwicklungsprogramm nimmt als status-quo-Prognose die Arbeitslosenzahlen von 1971/72, d.h. ca. 4o ooo Arbeitslose. 1975 waren es jedoch bereits über 1oo ooo Arbeitslose und die traditionellen Arbeitslosengebiete standen wieder an der Spitze.[2)]

Die Arbeitsamtsbezirke Emden und Leer (Entwicklungsraum Ostfriesland/Emsland) werden meist beispielhaft für regionale Arbeitslosigkeit genannt. Die Arbeitslosigkeit ist dort oft doppelt so hoch wie der Landesdurchschnitt. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

---

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 75
2) Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 8.Jg. 1975, Heft 2, S. 177

Tabelle 1o: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Emden und Leer 1)

Arbeitsamtsbezirke	Arbeitslosenquote jeweils im November				Januar
	1967	197o	1974	1975	1976
Leer	6,2	2,7	8,8	9,6	13,9
Emden	5,9	2,8	7,1	9,4	11,8
Landesdurchschnitt (Niedersachsen/Bremen)			4,1	5,6	6,7

Konjunkturelle und saisonale Arbeitslosigkeit kulminieren in einem Maße, das staatliche Eingriffe und Hilfsmaßnahmen notwendig macht. Die niedersächsischen Arbeitsamtsbezirke

Emden	(Entwicklungsraum Ostfriesland)
Leer	(Entwicklungsraum Ostfriesland/ Emsland)
Wilhelmshaven) Oldenburg) Vechta)	(Entwicklungsraum Oldenburg)
Uelzen	(Entwicklungsraum Lüneburg)
Hildesheim	(Entwicklungsraum Hildesheim)
Göttingen	(Entwicklungsraum Göttingen)
Helmstedt	(Entwicklungsraum Braunschweig)

wurden 1974/75 in ein regionales Hilfsprogramm (Lohnkostenzuschüsse und Mobilitätszulagen) der Bundesregierung aufgrund ihrer Arbeitslosenquoten, die kontinuierlich über dem Bundesdurchschnitt lagen, aufgenommen,[2] d.h. der Indikator Arbeitslosenquote wurde zum Abgrenzungskriterium für bürokratische Maßnahmen, ohne daß damit nach der Ursachenstruktur gefragt wurde.

---

1) Quelle: zusammengestellt nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, mehrere Jahrgänge

2) Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1/1975, S. 13

Der überproportionale Anstieg der Arbeitslosigkeit in manchen Gebieten ist nur zu erklären, wenn man die Zusammenhänge der einzelnen räumlich relevanten Strukturdaten berücksichtigt, wenn man also die Ausstattung eines Gebietes in ihrem Bezug auf den Wirtschaftsprozeß betrachtet. Ist unter dieser Betrachtungsweise in einem Gebiet keine Entwicklung möglich, gibt es nur wenig alternative Möglichkeiten einer "selbständigen" Entwicklung.
Wer sich in solchen wirtschaftlich unterentwickelten Gebieten noch selbständig entwickeln kann, ist der Teil der Bevölkerung, der nicht direkt vom Erwerbseinkommen abhängig ist, sondern in - meist staatlich garantierten - Transferzahlungen seine Existenzgrundlage besitzt: die Kinder, die Jugendlichen und die Alten, Kranken und Rentner, das Militär und sonstige Staatsbedienstete.

2.2.3.5 Altersregionen[1)]

Tabelle 11: Altersstruktur der Bevölkerung 1961, 197o [2)]

Entwicklungsraum	1961			197o			Ber.Zunahme 1961-197o
	0 bis unter 15	15 bis unter 65	65 und mehr	0 bis unter 15	15 bis unter 65	65 und mehr	
	%			%			%
Ostfriesland	26	63	11	28	6o	12	9
Emsland	3o	62	8	32	58	1o	13
Oldenburg	25	65	1o	28	6o	12	1o
Osnabrück	23	66	11	25	62	13	7
Unterweser	25	64	11	26	61	13	7
Mittelweser	21	66	13	23	61	16	5
Unterelbe	23	65	12	25	61	14	12
Lüneburg	23	65	13	24	6o	16	2
Zentralheide	24	65	11	25	61	14	6
Hannover	18	7o	12	21	65	14	8
Hildesheim	22	66	12	23	62	15	2
Braunschweig	22	67	11	23	63	14	5
Harz	21	66	14	22	62	16	- 1
Göttingen	22	66	12	23	63	14	3
Niedersachsen Ø	23	66	11	24	62	14	7

Die Bevölkerung Niedersachsens nahm von 1961 bis 197o von 6 641 Tausend auf 7 o82 Tausend, d.h. insgesamt um sieben Prozent, zu. In Übereinstimmung mit der bundeseinheitlichen Tendenz verschob sich dabei der Altersdurchschnitt nach oben. Die Erwerbsbevölkerung (die 15- bis 65jährigen) nahm ab. Die jüngere Bevölkerung nahm nur geringfügig zu (z.T. aufgrund der geburtenstarken Ausländerfamilien). Die Unterschiede zwischen den einzelnen Entwicklungsregionen bei den Veränderungen des Altersaufbaus lassen sich bei einer Übersicht über die relative Verteilung der Altersgruppen (Tabelle 11) nicht einfach mit einer linearen Verschiebung der Alterskurve erklären.

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 48
2) Quelle: eigene Berechnungen aus Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 48

Bei der Betrachtung der Erwerbsbevölkerung und den Wanderungen konnte man erkennen, daß die Erwerbsbevölkerung am mobilsten ist, soweit es sich um Wanderungen in die Wachstumsregionen handelte. Damit findet ein Prozeß statt, bei dem tendenziell die älteren und die jüngeren Menschen auf dem flachen Lande zurückbleiben. Im Emsland fallen die jüngeren Jahrgänge und die hohen Geburtenquoten besonders auf. Bei den Wanderungen ergab sich, daß den Zuzügen in den Ballungen eine nahezu ebenso starke Abwanderung gegenübersteht. Nun ist der Schluß nahe und das Ergebnis auch abzulesen, daß die älteren Menschen nicht nur auf dem Lande zurückbleiben, sondern auch aus den Ballungen mit ihren hohen Reproduktionskosten und oft schlechten Umweltbedingungen wieder wegziehen. Für sie ist der Bezug zum Erwerbsleben nicht mehr ausschlaggebend. Durch die Wanderungen werden die Altersstrukturen mancher Regionen nun einseitig verschoben. In den Mittelgebirgsregionen und Randgebieten von Mittelweser, Harz und Lüneburg herrscht bei stark negativer Geburtenrate 197o bereits eine Überalterung von über 65jährigen mit 16 % bis 18 % der Gesamtbevölkerung (Landesdurchschnitt 14 %). Das Emsland liegt dagegen weit darunter (1o %) und weist gleichzeitig den höchsten Geburtenüberschuß auf. Man kann also grob verallgemeinernd sagen, daß im Emsland die Bevölkerung groß gezogen wird, die an der Unterelbe, Unterweser und Hannover/Braunschweig ihr Arbeitsleben führt und den Lebensabend in den ländlichen Gebieten von Lüchow-Dannenberg, in der Heide oder im Mittelgebirge verbringt.
Die regionalen Differenzen in der Altersstruktur der Bevölkerung sind in der Wahrnehmung der Verwaltung durch verschiedene andere Problemzusammenhänge vordefiniert. Das läßt sich an den Alterskategorien selbst ablesen. Das Ende des 14. und der Beginn des 65. Lebensjahres bilden den Rahmen für die potentiell dem Erwerbsleben zur Verfügung stehende Bevölkerung. Die Kategorisierung von Jung und Alt erfolgt anhand ökonomischer Kriterien. Die hohe Korrelation von starken Bevölkerungsteilen zwischen 15 und 65 Jahren mit den Gebieten starker Industrialisierung scheint diese Betrachtungsweise zu unterstützen. Bevölkerung kann dann als Wirtschaftsfaktor angesehen werden.

Das Überwiegen der jüngeren Jahrgänge und der über 65jährigen in anderen Regionen ist wiederum Indikator für die Notwendigkeit bestimmter Versorgungsleistungen, die primär durch den Staat zu erbringen sind: Kindergärten, Schulen und Ausbildungsplätze bei den unter 15jährigen; Krankenhäuser, Altenheime bei den über 65jährigen. Da die ungleiche Verteilung der Bevölkerung für die Auslastung staatlicher Infrastruktur insgesamt zu Problemen führt (die Alten nehmen in den Ballungen der Erwerbsbevölkerung die Wohnungen weg), wurde bereits im Sachverständigengutachten von 1961 das zum Programmvorschlag erhoben, was sich in der Entwicklung bis 1970 naturwüchsig einstellte: "Rentner in die ländlichen Gebiete!"[1)]

2.2.3.6 Fremdenverkehrsregionen

Großräumige Fremdenverkehrslandschaften bestehen seit langem und sind auch über die Grenzen Niedersachsens hinaus attraktiv: Harz, Lüneburger Heide, Weserbergland und Nordsee. Als Wirtschaftsfaktor ist in diesen Gebieten oft das Fremdenverkehrsgewerbe (Beherbergung, Gaststätten) dominierend. Unter dem Aufgabenfeld "Freizeit" wird dieser wirtschaftliche Aspekt zum Entwicklungsfaktor für die Region:

> "Der kommerziellen Befriedigung von Freizeitbedürfnissen kommt eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu. Sie ist Einkommensquelle eines großen und weiter wachsenden Anteils der Bevölkerung. Schwerpunkte liegen im Bereich der Unterhaltungsindustrie, der Spiel- und Sportartikelindustrie sowie im Reise- und Fremdenverkehrsgewerbe. Zu erwähnen sind hier aber auch kommerziell betriebene Sportanlagen wie Tennisplätze, Reitschulen, Bootsverleih und dergleichen, die zur Popularisierung der betreffenden Sportarten beitragen." 2)

1) siehe: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1961, S. 44 f.
2) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 531

Die Selbstselektion der Erholungsflächen durch den Konzentrationsprozeß der industriellen Entwicklung auf andere Standorte reicht zur Erhaltung der nach Langzeit-, Kurz-, Nah- und Kurerholung gegliederten Funktionsnotwendigkeiten nicht aus. Die "öffentliche Hand" muß solche Flächen "sichern" und "gestalten". Tabelle 12 zeigt, daß die"gesicherten" Erholungsgebiete (sie sind in der Raumordnung als solche festgelegt) zum Teil mit den landwirtschaftlichen Problemgebieten identisch sind, besonders in Lüneburg und Unterweser; daß aber der "gestaltende" Ausbau der Erholungsgebiete sich auf wenige andere Gebiete (Ostfriesland, Harz und Göttingen) konzentriert.

Tabelle 12: Erholungsgebiete, Landwirtschaftliche Problemgebiete und der Ausbau des Fremdenverkehrs nach Entwicklungsräumen 1)

Entwicklungsraum	Gesamt fläche ha 1971	Problemgebiete in ha	Erholungsgebiete		landw. Problemgebiete innerhalb der Erholungsgebiete		Ausbauplanung des Fremdenverkehrs 1974 - 1976	
			in ha	in % d Gesamtfläche	in ha	in %	Investitionssumme Mio DM	Anteil %
Ostfriesland	314 243	92 945	49 356	15	4 815	10	473	18
Emsland	392 579	31 458	110 997	28	6 606	6	79	3
Oldenburg	456 869	160 402	122 256	27	15 048	12	210	8
Osnabrück	340 633	88 813	105 021	30	22 032	21	153	6
Unterweser	659 929	167 367	198 640	30	63 864	32	158	6
Mittelweser	256 719	85 252	123 381	47	30 681	25	79	3
Unterelbe	351 206	99 075	137 412	39	30 762	22	158	6
Lüneburg	359 557	77 705	208 737	58	76 887	37	210	8
Zentralheide	358 552	35 043	149 733	41	12 492	8	210	8
Hannover	250 717	20 541	69 084	27	7 848	11	53	2
Hildesheim	116 861	10 311	23 733	20	2 592	11	53	2
Braunschweig	412 990	24 900	78 849	19	5 202	7	53	2
Harz	195 817	25 024	87 993	44	13 356	15	394	15
Göttingen	272 171	67 682	133 209	48	27 126	20	340	13
Niedersachsen	4 739 847	987 318	1 598 409	34	322 083	20	2 630	100

1) Quelle: Zusammengestellt aus mehreren Tabellen des Landesentwicklungsprogramms Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 3o2 und 368

Unter dem Stichwort "Umweltschutz" werden die verursachenden Momente problematisiert, die zur staatlichen Aufgabe der Sicherung der Erholungsgebiete führen:

> "Die zunehmende Bevölkerung, ihre Verdichtung in Schwerpunkträumen, die wachsende Produktion und der steigende Konsum führen zu einer so starken Inanspruchnahme der natürlichen Hilfsquellen, daß die menschlichen Lebensbedingungen ernsthaft gefährdet sind. Die Selbstreinigungskraft der Biosphäre reicht in vielen Fällen nicht mehr aus, um die durch die industrielle Produktion und den Massenkonsum verursachten Eingriffe in den Naturhaushalt auszugleichen. Die Umweltgüter werden immer knapper." 1)

Daß die bürokratischen Maßnahmen diesen Prozeß der Umweltgefährdung selbst mitbedingen, wird als Ergebnis der Politikanalyse (Kapitel 3.1.2.3) gerade bei der Fremdenverkehrsförderung besonders deutlich. Die mangelnde Problematisierung der Eigenverursachung durch die Bürokratie wird als Informationsproblem entpolitisiert und damit als eigenständige Aufgabenstellung der Informationsbeschaffung versachlicht:

> "Die Statistik erfaßt überwiegend mehr wirtschaftlich ausgerichtete Fakten. In Zukunft müssen deshalb mehr umweltrelevante Informationen erfaßt werden, um Aufschlüsse über das Ausmaß eingetretener oder drohender Schäden zu erhalten." 2)

2.2.3.7 Militärregionen

Die Nutzung ganzer Regionen für nicht-gewerbliche Funktionen ist ein Kennzeichen unterentwickelter Gebiete. So werden die Altenregion, Naturschutzgebiete, Erholungsflächen, Ökologische Nischen zum Charakteristikum der Unterentwicklung. Nicht zu vergessen ist dabei auch die Bedeutung militärischer Anlagen und Truppenübungsplätze.

---

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 525
2) ebenda

Militäreinrichtungen stehen als Funktionsbereich in Konkurrenz mit anderen Nutzungsfestlegungen wie Wohnen und Erholung. Im Landesentwicklungsprogramm werden die daraus entstehenden Probleme nur global thematisiert:

> "In der norddeutschen Tiefebene wird der niedersächsische Raum bei Herstellung der Verteidigungsbereitschaft besonders in Anspruch genommen. Dies wird dadurch unterstrichen, daß neben der Bundesrepublik drei weitere europäische Mitgliedstaaten der NATO (Großbritannien, Niederlande und Belgien) an der flexiblen Vorne-Verteidigung Westeuropas in Niedersachsen beteiligt sind. Alle Lebens- und Verwaltungsbereiche des Landes werden hiervon betroffen." 1)

Daß diese Betroffenheit regionale Unterentwicklung bedeutet, wird darin nicht mehr angesprochen. J. Gantzel erhob diesen Zusammenhang sogar zur Gesetzmäßigkeit: "Je wirtschaftsschwächer ein Gebiet zu klassifizieren ist, desto eher sind zusammenhängende Flächen militärisch genutzt." 2)
Er führt zum Beleg die großen Truppenübungsplätze an: Grafenwöhr in der Oberpfalz, Baumholder in der Eifel, Munster in der Lüneburger Heide.
Die Bundeswehr und NATO-Verbände erhalten damit die Funktion der wirtschaftlichen Sanierung dieser Regionen. Konjunkturunabhängige Ausgaben fallen besonders bei den Betriebsausgaben (Kauf von Lebensmitteln, Aufträge an private lokale Firmen für Bauten und Instandsetzungen) und bei den Personalausgaben an. Der Standort Munster beschäftigt z.B. 8 % der Erwerbstätigen des lokalen Arbeitsmarktes als Zivilangestellte 3).

Die Großbeschaffungsauf-

---

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 459
2) J. Gantzel, Die gesellschaftlichen Kosten der Bundeswehr, verv.Ms., Frankfurt a.M., April 1975, S. 84
3) W. Heidtmann, M.Stockhausen, W. Altkrüger und D.Sakowsky, Entwicklungsschwerpunkte in ländlichen Problemgebieten. Raumordnungspolitische Probleme bei der Förderung von Entwicklungsschwerpunkten in der Gebietseinheit 4 (Lüneburger Heide), Raumordnung, Nr. 1, 1974, S. 88

träge gehen dagegen meist an Gebiete außerhalb des Standortes.

Die Militärstandorte entwickeln aber auch über die direkt als militärisches Gebiet ausgewiesenen Flächen hinaus ihre eigene Dynamik. Die Übungen und Manöver beanspruchen immer wieder weite Teile der Umgebung der festgelegten Übungsplätze, da bereits seit 1959 das ausgewiesene Ausbildungsgelände bis zur Leistungsgrenze ausgelastet ist. So gibt es Konflikte zwischen den Interessen der arbeitsplatzbeschaffenden Industrieansiedlung und dem technischen Fortschritt einerseits und den Wohn- und Erholungsbedürfnissen der Bevölkerung andererseits.[1] Bürgerinitiativen wie in Osterholz bei Bremen und Nordhorn/Range sind Symptome solcher Interessenkollisionen, deren Ursachen Gantzel in einer Vielzahl von Belästigungen und Belastungen von Menschen und Landschaft analysiert:

- Einschränkung der Nacht- und Wochenendruhe (von z.B. 25 ooo Menschen in der Lüneburger Heide) wegen Artillerieschießens, tiefffliegender Düsenjäger, nächtlicher Schießübungen
- überproportional starke Staubentwicklung bei Manövern
- Verschmutzung der Straßen durch Panzerfahrzeuge
- Behinderung des Fremdenverkehrs im Heide- und Naturschutzgebiet
- Einengung des Zivilverkehrs
- häufig zeit- und kostenraubende Umwege für Berufspendler
- drastische Verkehrsbehinderungen
- Bodenerosion
- Wald- und Wasserdezimierung
- überlastete infrastrukturelle Einrichtungen (Schwimmbäder etc.
- keine zivile Nutzungserlaubnis für militärische Sportanlagen
- Absorption lokaler bzw. regionaler Arbeitskräfte und gleichzeitiges überproportionales Expandieren ausländischer Arbeitskräfte in den ortsansässigen Wirtschaftszweigen

1) Helmut Rumpf, Zum Problem der Übungsplätze für Natostreitkräfte, Bulletin der Bundesregierung, 8. Juni 1973, S. 69o-692

- Schädigung aufstrebender Wirtschaftszweige (z.B. Fremdenverkehr).[1)]

Die exemplarische Untersuchung der Lüneburger Heide, wo 12 % der gesamten Fläche militärisch genutzt werden, brachte noch weitere indirekte schädliche Einflüsse zutage:

- soziale Disparitäten innerhalb einer Gemeinde (einerseits der alteingesessenen Bevölkerung, andererseits isolierte "Militärsiedlungen")
- soziale Frustrationen innerhalb der Soldatenwohnsiedlungen mit Übernahme rangskalierter Verhaltensweisen im Privatleben
- gesundheitsschädigende Isolation in einer ausschließlich militärisch geprägten Umwelt (Kontaktarmut, Alkoholismus, Drogenkonsum)
- Belästigung der Bevölkerung durch frustrationsentladende Freizeitbeschäftigung der Soldaten (Saufgelage, Schlägereien).

Die wirtschaftlichen Vorteile einer durch Truppenstandorte dominierten Region werden insgesamt durch eine Vielzahl von Nachteilen überlagert, wobei mit der Ausschließlichkeit der Nutzung die Nachteile kulminieren, alternative Nutzungsarten aber immer unwahrscheinlicher werden. Eine Verlegung von Truppenübungsplätzen ist kaum noch möglich, eine Einschränkung sicherheitspolitisch nicht opportun:

> "Aus diesen Gründen stellt der organisierte Protest aus Kreisen der Bevölkerung in der Nachbarschaft eines bestimmten militärischen Geländes die Behörden der Bundesrepublik vor die Wahl, entweder unter Aufwendung hoher Kosten eine andere Gegend in gleicher Weise zu belasten oder aber eine entsprechende Minderung der Ausbildungsmöglichkeiten der Truppe in Kauf zu nehmen. Beide Alternativen sind jedoch vom Standpunkt des übergeordneten politischen Wohls kaum zu vertreten." 2)

---

1) Zusammengestellt nach W. Heidtmann u.a., a.a.O., S. 83-87, und J. Gantzel, a.a.O., S. 85

2) Helmut Rumpf, Bulletin, a.a.O., S. 692

Die konkurrierenden Funktionsansprüche an bestimmte Gebiete wirken einmal nach außen, d.h. in der Verdrängung der funktionsräumlichen Vielfalt, Zerstörung der dörflichen Siedlungsstruktur, Behinderung der Entwicklung des Fremdenverkehrs; sie wenden sich aber im Verlaufe ihrer Durchsetzung nach innen, wie die indirekten Folgewirkungen zeigen (Militarisierung des Privatlebens z.B.) und fordern Kompensationsmöglichkeiten und -einrichtungen für den Verlust siedlungsräumlicher Vielfalt (eigene Infrastruktureinrichtungen für die militärische Bevölkerung), womit die eindimensionale Funktionalisierung des Gebietes nur noch fester geschrieben wird.

2.3 Konstanz der Defizite - Wandel der Perzeption

Der Versuch, das Regionalproblem mit dem bürokratischen Datenmaterial darzustellen, führte zu einer Ambivalenz, die dem Datenmaterial selbst immanent zu sein scheint:

- einmal wies die Vielfalt der regional differenzierbaren Defizite in der Entwicklung der Bevölkerung, des Produktions- und des Reproduktionsbereiches auf die verursachenden Faktoren regionaler Dynamik, indem unter dem Verhältnis von Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur die Dynamik von Ballung und Entleerung, selektive Konzentrationsprozesse der Produktionsentwicklung und kummulative Effekte der Bevölkerungsentwicklung gleichsam als Grundmuster regionaler Entwicklung sichtbar gemacht werden konnten;
- zum anderen erscheint die Regionalstatistik in ihrer Facettenhaftigkeit als Konstrukt und Auswahlprodukt, das bereits perspektivisch verkürzt Daten nur noch unter bestimmten Aspekten aufnimmt und zusammenstellt. Solche Aspekte sind vorgegeben
  1) durch die regionale Differenzierung und Gliederung des Verwaltungsapparates
  2) durch die Ansatzpunkte staatlicher Interventionsmöglichkeiten
  3) durch politisch motivierte Handlungsabsichten und
  4) durch eine entproblematisierende Darstellung zur Legitimation von Nicht-Politik.

Die Ambivalenz der Darstellung des Regionalproblems entspricht der Grundthese dieses Kapitels, daß das scheinbar objektiv sich aufdrängende Bild (Datenmaterial) des Regionalproblems bereits geprägt durch die bürokratischen Perzeptionsinstanzen zum Vorschein kommt. Die allgemein perzipierbare Realität des Regionalproblems ist nicht mehr von der Struktur bürokratischer Organisation und bürokratischer Funktionsweise zu trennen, sondern in den Perzeptionsmustern als bürokratisches Spurenelement in die Analyse miteinzubeziehen.
Bevor in den nächsten Kapiteln weitere Ebenen bürokratischer Strukturelemente und Mechanismen dargelegt und untersucht werden sollen, ist die oben thematisierte Ambivalenz

nochmals anhand der Darstellung des Regionalproblems zusammenzufassen. Das erscheint umso wichtiger, als am gleichen Phänomen - nur mit anderer Blickrichtung - die "Staatsableiter" (siehe Einleitung) die Frage nach der Genese des Politischen Systems überhaupt stellen.[1)]

2.3.1 Regionalpolitik als analytisches Problem

Allein die statische Zuordnung von Wirtschafts- und Wohnbevölkerung zu einzelnen Regionen und Teilgebieten Niedersachsens brachte ein Mißverhältnis in der Verteilung der Beschäftigten gegenüber der Gesamtbevölkerung. In einem zweiten Schritt wurde dann dieses grundsätzliche Ungleichgewicht auf die Binnenstruktur von städtischen und ländlichen Räumen projiziert. Dabei ergab sich eine Fortsetzung der Agglomerations- und Selektionseffekte als Stadt-Umland- und Landkreis-Mittelzentrum-Struktur. Die Datenlage von Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur ließ es jedoch nicht zu, einseitig von einem ökonomischen oder einem sozialen Problem zu sprechen. Immer traten beide Seiten verquickt auf, wobei allerdings die Sozialstruktur, die enger mit dem Wirtschaftsprozeß verbunden ist (Wirtschafts-/Erwerbsbevölkerung), einem primären Konzentrationsprozeß unterlag.
In einem nächsten Schritt folgte die Differenzierung der Produktionsseite nach ihren regionalen Verteilungseffekten, wobei festgestellt werden mußte, daß die drei untersuchten Produktionssektoren (Landwirtschaft, produzierendes Gewerbe/Industrie, tertiärer Bereich) unterschiedlichen Verteilungsmustern folgten, wenngleich auch Überschneidungen aller drei Bereiche zu verzeichnen waren. In der Produktionsstruktur

---

1) "Wie ist es möglich, daß sich in der kapitalistischen Gesellschaft zwischen der Reproduktion der kapitalistischen "Ökonomie" und der zentralen Herrschaftsinstanz des "Staates" ein "politisches System" entwickelt, in welchem der fundamentale Widerspruch zwischen formeller Gleichheit und Freiheit der Einzelnen als Staatsbürger und ihrer materiellen Ungleichheit als ökonomische Subjekte sowohl sich ausdrücken kann als auch immer wieder"aufgehoben" wird. Eine Fragestellung, die nicht schon vom "Klassenstaat" ausgeht oder seiner Mystifikation (Funktionen und Institutionen) verhaftet bleibt, um im Nachhinein den Klassenscharakter ab-

sind somit bereits Elemente zu suchen, durch die der Dynamik zur Konzentration der Produktionsstätten zumindest fallweise entgegengewirkt wird. Das kommt nicht zuletzt dadurch zustande, daß die negativen Verteilungs- und Folgeffekte des wirtschaftlichen Konzentrationsprozesses zum Ansatzpunkt neuer produktiver Einrichtungen und Betriebe gemacht werden. Am deutlichsten ist dies im tertiären Sektor, wo der Fremdenverkehr, Militärstandorte und Versorgungseinrichtungen gerade in nicht-industrialisierten Regionen entstehen. Das gilt aber auch für das produzierende Gewerbe und die Industrie, die mit Zweig- und Zuliefererbetrieben menschliche Produktionsreserven und Standortvorteile (niedrige Lohnkosten und Bodenpreise) in den ländlichen Räumen zu nutzen versuchen. Das Problem der Regionalpolitik, nämlich die Durchsetzung von Ordnungsvorstellungen in der Regionalverteilung und die Beeinflussung der Mobilität von Bevölkerung und Kapital, ist nur dann sinnvoll anzugehen, wenn die treibenden Kräfte regionaler Entwicklung erkannt und spezifisch gesteuert werden können. Dazu ist jedoch dreierlei zu leisten, einmal eine Analyse regionaler Entwicklung, zweitens ein Handlungskonzept zu entwerfen und drittens, dieses durchzusetzen. Ob Regionalpolitik ein hinreichendes Konzept entwickelt hat und ob der bürokratische Apparat die Realisierung ermöglichen kann, ist Gegenstand der folgenden Kapitel. Davor ist noch zu klären, ob die Analyse überhaupt geleistet werden kann. Und hier tauchen aufgrund der Perzeptionsweise der Datenlage bereits Punkte auf, die darauf hinweisen, daß das Datenmaterial stärker unter bürokratischen Konzept- und Handlungsperspektiven ermittelt und dargestellt wird als unter analytischen Gesichtspunkten, nach denen die verursachenden Zusammenhänge offengelegt werden sollen.

Noch Fußnote 1, Seite
strakt zu deduzieren, sondern indem diese Kategorien selbst einem Prozeß der Kritik unterzogen werden."
Bernhard Blanke, Legitimationsproblem und Staatsbegriff, Diss., FU-Berlin, 1975, S. 314

2.3.2 Regionaldaten als bürokratisches Problem

Bereits die Beschaffung der Daten regionaler Verteilungsprozesse nach administrativen Einheiten zeigt die enge Anbindung an den Bereich bürokratischer Handlungskompetenz (Gemeinden/Kreise/Bezirke/Land). Selbst die stärker auf die Problemlage abzielenden Einteilungen der Entwicklungsräume sind nur Additionen von Landkreisen - mit wenigen Ausnahmen. Die Stadt-Umland-Problematik ist mit den bestehenden Stadt- und Landkreisdaten überhaupt nicht zu präzisieren. Hinzu kommt, daß die Regionalstatistiken - besonders der offiziellen Darstellungen wie im Landesentwicklungsprogramm und den Raumordnungsberichten - für viele Funktionsbereiche nur sehr grob differenzieren. Wenn es in der Darstellung des Regionalproblems um eine analytische Aufhellung und Durchdringung ginge, müßten die verschiedenen Phänomene in einen engeren Zusammenhang gebracht werden und dürften nicht so spartenweise und unverbunden nebeneinander abgehandelt werden, wie es gerade in dem analytisch anspruchsvollen Konzept der Entwicklungsräume geschieht.[1)]

Dieses Konzept der Entwicklungsräume verweist aber auch auf den der Bürokratie naheliegenden Zweck der Darstellung, Ansatzpunkte für die administrativen Interventionen zu finden bzw. darzustellen. In Verbindung mit dem Handlungskonzept (Policy) dient dann die Darstellung des Regionalproblems anhand der Interventionspunkte (geförderte Unternehmen, gebaute Straßen, errichtete Krankenhäuser, Schülerzahlen) als Beleg für die Richtigkeit des Konzeptes, das auf der Ebene von Kausalbeziehungen die Wirkung der Interventionen garantieren soll. (Das Bruttosozialprodukt steigt durch Wirtschaftsförderung; die Wanderungen der Bevölkerung werden durch Infrastrukturmaßnahmen gestoppt oder gelenkt u.ä.).

---

1) Im Landesentwicklungsprogramm werden die Entwicklungsräume eingeführt,
- um den unterschiedlichen Bedarf zu kennzeichnen
- um als gemeinsamer Nenner für Regionalisierungsaussagen die Abstimmung von Maßnahmen zu fördern und
- um für Kommunen, Wirtschaft und Bürger aussagekräftig zu sein.

Siehe: Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 28

Die Datenvielfalt und die Vielfalt einzelner Regionalstatistiken nach Schulen, Krankenhäusern, Kindergärten, Polizeidienststellen, Brachland, Verkehrsverbindungen, aber auch nach Steuererträgen, Einkommensniveau, Arbeitslosen usw. gibt einen Hinweis darauf, daß es nicht das regionalpolitische Konzept gibt, nach dem die Bürokratie ihre Interventionen organisiert - ebensowenig wie sich das Regionalproblem auf die Darstellung eines spezifischen Verteilungsdefizits wie Gymnasiasten pro Jahrgang, Betten im Akutkrankenhaus, Bruttosozialprodukt pro Erwerbstätigen o.ä. reduzieren läßt. Vielmehr zeigt die Verknüpfung der Darstellung des Regionalproblems mit dem jeweiligen Kompetenzbereich, daß nur bestimmte Aspekte von Interesse sind. Das ergibt in der Summe zwar ein facettenreiches Gebilde, das ersatzweise als Regionalproblem bezeichnet werden kann. Im Einzelfall reduziert es sich auf ein ganz spezifisches Problem des Ausgleichs oder der "Entwicklung" eines Faktors der Regionalstruktur, wobei die störenden Aspekte oder Folgeprobleme vertuscht oder an eine andere Bearbeitungsinstanz (Konzeptbereich) verschoben werden. So fällt auf, daß der ganze Bereich der Stadtplanung aus der Diskussion um die Regionalpolitik weitgehend ausgeklammert ist. Stadtplanung ist ein "altes" Problem, für das die kommunalen Instanzen zuständig sind. Das Regionalproblem beginnt erst außerhalb der Stadtmauern, ja eigentlich erst außerhalb des kommunalpolitischen Wirkungsbereiches von Stadt- und Landkreisgrenzen. Was an Verteilungs- und Ausgleichsproblematik über diese Grenzen "schwappt" (um im Bild des Problemüberhanges zu bleiben), wird nun als das "neue", eben das Regionalproblem gefaßt. Bei der Darstellung der Entwicklungsräume des Landesentwicklungsprogrammes, die ein zentrales Feld der niedersächsischen Regionalpolitik ausmachen, wurde zudem deutlich, daß es mit der Abgrenzung noch darum geht, den Problemüberhang möglichst klein zu halten. Ein ähnliches Phänomen läßt sich bei der Gebietsreform feststellen, wo sich allein durch die Zusammenlegung von zehn Gemeinden mit verschiedenen Einrichtungen noch nichts an der Gesamtversorgungssituation ändert. Aber auf dem Papier, dem

Zuordnungsplan für die Reform, sind plötzlich alle Gemeinden Nutznießer aller Einrichtungen. Die statistische Lösung z.B. des Pendlerproblems durch eine Abgrenzung nach Pendlerbereichen verändert für die Pendler die tägliche Wegstrecke zur Arbeit um keinen Zentimeter. Die neu geschaffene Gebietseinheit dagegen hat scheinbar ein Problem weniger - zumindest, was ihre Problemperzeption angeht.
Was bei einer solchen Behandlung an sichtbaren Problemen noch übrig bleibt, ist viel geringer als das ursprüngliche Problem und kann scheinbar mit geringeren Mitteln und größerem Effekt angegangen werden. Dies aber ist das Thema des nächsten Kapitels, das sich mit den Konzepten der Regionalpolitik, d.h. der policy-Ebene, befaßt.

III. Kapitel: Regionalpolitik als staatliche Aufgabe - der konzeptionelle Bezug der Bürokratie auf das Regionalproblem

Regionale Entwicklungsprozesse und ihre defizitären Strukturen sind auf der Datenebene für die Bürokratie keine neue Erkenntnis. Ungleiche Bevölkerungsverteilung, regionale Unterschiede bei Erwerbs- und Arbeitslosenquoten, Differenzen im Altersaufbau und bei der Verteilung der öffentlichen Infrastruktur sind Allgemeingut administrativer Perzeption gesellschaftlicher Entwicklungen. Die Bürokratie betätigt sich selbst bei der Sammlung des Materials, das zur Formulierung des Regionalproblems notwendig ist. Dies geschieht einmal im Rahmen der laufenden Verwaltungsarbeit einzelner Ressortpolitiken, aber auch zentralisiert durch das Amt für Landesplanung und Statistik oder ausgelagerte Forschungsinstitutionen. Bei der Analyse der Regionaldaten - wie sie offiziell präsentiert werden - wurde deutlich, daß sie bereits unter dem Aspekt politischer Konzepte erhoben, ausgewählt und zusammengestellt werden. Bei der nun folgenden Analyse dieser Konzepte geht es darum, deren Zustandekommen und fortlaufende Veränderung zu erklären.

Das erste Phänomen, das dabei zu untersuchen ist, besteht in der "Neuheit" von Regionalpolitik im Rahmen politischer Konzepte. Es ist die Frage, wie und unter welchen Umständen die regionale Entwicklung in der Bundesrepublik zur Herausbildung einer eigenen "policy" geführt hat. Durch die Vorschaltung der Analyse der Perzeptionsmuster staatlicher Bürokratie konnte einmal vermieden werden, die "Neuheit" der Aufgabenstellung einfach aus der Neuheit des Gegenstandes abzuleiten. Regionale Ungleichheit und defizitäre Entwicklungen sind - wie die Analyse der 6oer, aber auch zurückreichend bis in die 3oer Jahre, zeigte - keine vollkommen neue Erscheinung. Neu sind vielmehr bestimmte Effekte dieser Entwicklung und neu ist vor allem die Form, in der

sich Politik auf diese Probleme bezieht. Dabei wird das Ausmaß für die Notwendigkeit einer neuen policy-Formulierung durch die Unzulänglichkeiten traditioneller Politik wesentlich bestimmt. Die analytische Figur des Problemüberhanges machte dies bereits am Beispiel der Abgrenzung der "Entwicklungsräume" des Landesentwicklungsprogramms Niedersachsen 1985 deutlich. Die Halbheit politischer Konzepte zur Bewältigung regionaler und sektoraler Defizite legt - wie im folgenden zu zeigen sein wird - den Grundstein für den Wandel zu neuen, umfassenderen oder spezialisierteren Ansätzen der Problembewältigung.
Mit Halbheit ist vorwiegend der Mangel an analytischer Gründlichkeit der Problemaufbereitung und bei der Berücksichtigung der verursachenden Zusammenhänge in den einzelnen Konzepten gemeint. Mit Halbheit ist aber zugleich angedeutet, daß die realen Abhängigkeitsverhältnisse der Entwicklungsfaktoren in irgendeiner Weise zur Grundlage der politischen Überlegungen gemacht werden müssen. Die regionale Wirtschaftspolitik scheint damit den Erfordernissen faktischer Abhängigkeiten am nächsten zu kommen:
In der Theorie der regionalen Wirtschaftspolitik wird das Faktum der Abhängigkeit von Wirtschafts- und Siedlungsstruktur aufgenommen und die wirtschaftliche Entwicklung als Motor der räumlichen Entwicklung festgestellt.[1)] Die Industrie mit ihrer hohen Produktivität, ihren hohen Gewinn-

---

1) vgl. die verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen Theorien zur Regionalentwicklung, die sich in diesem Punkt alle einig sind:
Edwin von Böventer, Theorie des räumlichen Gleichgewichts, Tübingen 1962; Karl-Heinrich Hansmeyer, Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Bd. 41, Berlin 1968; K.W.Knapp, The social cost of private enterprise, Cambridge/Mass. 195o; Elisabeth Lauschmann, Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Hannover 1973; Heinz-J. Müller, Regionale Strukturpolitik der Bundesrepublik, Göttingen 1973; Hans-K. Schneider, Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Berlin 1968; Richard Stuff, Die Dimensionen der wirtschaftsräumlichen Entwicklung - Abgrenzung von Gebietstypen zur regionalen und sektoralen Einkommensanalyse in der Bundesrepublik, Forschungsstelle für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn 1973

und Umsatzmöglichkeiten ist - wie im Kapitel II geschildert - der Kristallisationspunkt der Bevölkerungsentwicklung; sie ist aber zugleich der Ausgangspunkt staatlicher Aktivitäten, da mit der Konzentration von Umsatz, Gewinn und Einkommen auch die Einnahmequellen der Bürokratie markiert sind. Die Koppelung der Staatstätigkeit an die Einnahmemöglichkeiten gilt auch für die Regionalpolitik und führt zu einer scheinbaren Interessenidentität von Industrie und Bürokratie aufgrund dieses Zusammenhangs. Von daher ist auch die starke Wachstumsorientierung der Politik verständlich:

> "Es kommt darauf an, daß wir 3o Beschäftigte mehr je 1ooo Einwohner in der Industrie tätig werden lassen und damit den Bundesdurchschnitt erreichen. Es geht darum, daß wir das Bruttosozialprodukt um 6 Milliarden DM steigern müssen. Das ist das Problem,vor dem wir stehen,und daran schließen sich im Grunde genommen alle Lösungsmöglichkeiten für Chancengleichheiten und alle gleichen Lebensverhältnisse an. Nur danach können wir unsere Landespolitik ausrichten." 1)

Entsprechend dieser globalen Zielsetzung und Ursachenfeststellung steht und stand im Zentrum der Regionalpolitik die regionale Wirtschaftspolitik. Für viele Autoren sind diese beiden Begriffe auch synonym verwendbar.[2] Wirtschaftspolitik, die Beeinflussung der einzelnen Wirtschaftsfaktoren unter regionalen Gesichtspunkten steht dabei im Vordergrund. Der Zweifel an der Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus als Verteilungsinstrument soll durch zusätzliche Lenkungsmaßnahmen (Politik) des Staates ausgeräumt werden. Regionale Wirtschaftspolitik greift folglich nur die regionalen Probleme auf, die durch den Marktmechanismus nicht gelöst - womöglich erst geschaffen - werden. Regionale Wirtschaftspolitik greift die Verteilungsprobleme so auf, als ob mit einer gezielten Beeinflussung der Wirtschaftsfaktoren das Verteilungsergebnis

1) Sitzungsprotokolle des niedersächsischen Landtags, 6. Wahlperiode, 3.Sitzung am 6.7.1967, Abgeordneter Brandes

2) Eine allgemein gültige Definition für den Begriff "Regionalpolitik" oder "Regionale Strukturpolitik" ist bisher weder in der Theorie noch in der Praxis erreicht. Darauf verweist u.a. H.J. Müller, Regionale Strukturpolitik in der BRD, a.a.O., S. 1 und FN 4 ebenda

verändert werden könnte. Sie beschränkt sich von vornherein auf die "benachteiligten" oder "unterentwickelten" Gebiete, die über spezielle Daten, soziale Indikatoren, erfaßt werden. Wenn das Ergebnis solcher Politik nicht zufriedenstellt, steht die Politik erneut zur Diskussion, um entweder verbessert, verfeinert oder verändert zu werden oder aber einer "neuen" Politik den Vorrang zu geben, mit der die krassesten Fehlleistungen der bisherigen Konzepte verhindert werden sollen. Raumordnung als eigenständiger Politikbereich, als "neues" Konzept zur Lösung regionaler Probleme kann nach dieser Überlegung erst dann entstehen, wenn die direkt auf den verursachenden Bereich zielenden Konzepte gescheitert sind oder zu viele Folgeprobleme erzeugen.

Erst die Zunahme regionaler Defizite führte in Ergänzung der regionalen Wirtschaftspolitik zur Entwicklung der Raumordnung als eigenständiger Politik mit einem eigenen Konzept der zentralen Orte und der funktionsräumlichen Gliederung. Diese Konzepte machen als Ordnungsvorstellung noch stärker an den Symptomen des Regionalproblems fest. Sie bilden - von der Intention her - eine Festlegung der Regionalverteilung, die nicht mehr als Ergebnis des Marktmechanismus, sondern als direkte Durchsetzung staatlicher Politik, d.h. Sicherung einer bestimmten Ordnung verstanden werden soll.

Die Darstellung der Policy-Entwicklung folgt diesen Überlegungen, indem zuerst der Bereich der Regionalpolitik untersucht wird, der sich auf den Produktionsbereich bezieht, um mit dem Scheitern dieser Politik die Begründung für den"neuen" Aufgabenbereich der Raumordnungspolitik zu liefern. Die Raumordnung hat als Konzept alle die Phänomene einzubeziehen, die durch die regionale Wirtschaftsförderung nicht hinreichend abzudecken sind. Die Phasenhaftigkeit solcher Konzeptbildung, das Nebeneinander verschiedener Teilkonzepte und widersprüchliche Zielsetzungen in den Konzepten von Wirtschaftsförderung und Raumordnung weisen schließlich darauf hin, daß sich Politik in enger Anlehnung an die organisatorischen Strukturen der Bürokratie (Kap. IV) entwickelt.

3.1 Die Beeinflussung des Produktionsbereiches (regionale Wirtschaftspolitik)

Die Problemperspektive setzt auch beim Produktionsbereich am Ergebnis an:
1971 beträgt das Bruttoinlandsprodukt (BIP)[1] in Niedersachsen 9 83o DM pro Kopf der Wirtschaftsbevölkerung (Bundesdurchschnitt: 11 36o DM). Das Problem der unterdurchschnittlichen Produktivität des gesamten Bundeslandes gegenüber dem nationalen Durchschnitt besteht seit Beginn der Bundesrepublik und hat sich nur graduell verändert. Das Produktivitätsgefälle zwischen den Bundesländern wurde seit dem Wiederaufbau zum Anlaß verschiedener Ausgleichs- und Umverteilungsmaßnahmen genommen (Finanzausgleich, Notstandsprogramme und gezielte Strukturhilfen), zu denen auch die Umverteilung der Bundesmittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben gehört. Das Problem des Länderausgleichs interessiert im folgenden jedoch weniger, weil damit noch nichts über die Verteilung der Produktivität innerhalb Niedersachsens ausgesagt ist und sich das Problem des regionalen Ausgleichs wieder neu stellt.
Diese Frage bewegt auch das Landesentwicklungsprogramm:

> "Mit dem Ziel, eine Steigerung der Wertschöpfung in Höhe des Wirtschaftswachstums im Bundesdurchschnitt zu erreichen, ergibt sich die Frage, inwieweit gleichzeitig die regionalen Unterschiede innerhalb Niedersachsens ausgeglichen werden können." 2)

Nimmt man das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Wirtschaftsbevölkerung als Strukturmerkmal für die niedersächsischen

---

1) Definition des Bruttoinlandsprodukts:
Unter BIP ist der Gesamtwert der Güter und Dienstleistungen zu verstehen, die in einem bestimmten Gebiet innerhalb eines bestimmten Zeitraums hervorgebracht werden. Dieser Gesamtwert setzt sich zusammen aus dem wirtschaftlichen Umsatz am Markt, den Bestandsveränderungen der Güter eigener Produktion und den selbst erstellten Anlagen. Die Bewertung erfolgt über Marktpreise. Es wird der Wohnsitz der Beschäftigten nicht berücksichtigt.
2) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 11o

Landkreise, dann betrug (1971) die größte Differenz zwischen dem Landkreis Hannover (13 39o DM) und dem Landkreis Duderstadt (4 98o DM) das 2 1/2-fache.[1] Eine Fortschreibung der bisherigen Entwicklung würde die regionalen Unterschiede noch vergrößern.

Die Abwendung einer solchen Verschärfung der regionalen Unterschiede steht im Zentrum der politischen Überlegungen. Die Produktionsstrukturen selbst werden zum Gegenstand der Regionalpolitik, um die Fortschreibung der Entwicklungstrends der regionalen Verteilung zu verhindern.

Die bürokratische Beeinflussung der Produktionsstruktur ist aber an die Eingriffsmöglichkeiten gebunden, die der Verwaltung zur Verfügung stehen oder antizipiert werden können. Die Problemperzeption erhält von der Perspektive der Machbarkeit eine bestimmte Schlagseite, die im folgenden herausgearbeitet werden soll. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht dabei die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), die sich explizit auf die regionale Verteilung der Arbeitsplätze bezieht[2], die dazu aber zwei Wege aufweist, nämlich

a) die Förderung der gewerblichen Investitionen und
b) die Erstellung von Infrastruktureinrichtungen als wirtschaftsnaher Infrastruktur zur Verbesserung der Produktionsvoraussetzungen.

Anhand der Entwicklung der Förderkriterien und im Rückgriff auf abgeschlossene Entwicklungsprogramme in Niedersachsen sollen zwei Schwierigkeiten der staatlichen regionalen Wirtschaftspolitik herausgestellt werden, deren

---

1) nach Dietrich Steckhan, Strukturunterschiede der niedersächsischen Landkreise 1961 und 197o/71, in: NArchfNds Bd. 23 (1974), S. 95

2) vgl. dazu das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6.Okt. 1969 und die Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe, nach denen für Niedersachsen im Vier-Jahres-Zeitraum jeweils 12o ooo neue Arbeitsplätze (davon die Hälfte in der gewerblichen Wirtschaft) geschaffen werden sollen.

Erklärungswert für die bürokratischen Strukturelemente und Bearbeitungsformen besonders wichtig erscheinen:

- einmal erfordert der Versuch, die private Produktion und ihre Verteilung zu beeinflussen, spezifische bürokratische Instrumente, die funktional auf die private Standortentscheidung bezogen sind (Wie weit kann die Bürokratie überhaupt die Strukturen privatwirtschaftlicher Entscheidung außer Kraft setzen?), die aber zugleich gegenläufige Elemente der regionalen Konzentration herausgreifen und betonen. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welche Konsequenzen für die bürokratische Bearbeitung aus der verbleibenden Privatheit der industriellen Investitionsentscheidungen erwachsen.
- zweitens besteht das Problem, daß die Formen, Kriterien und Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung nicht eindeutig einzelnen Entwicklungen zugeordnet werden können. Die Bedeutung einzelner Instrumente - wie z.B. die Abgrenzungskriterien der Fördergebiete - ändert sich im Lauf der Entwicklung und ist jeweils neu zu bestimmen. Das bedeutet, daß der aktuelle Zusammenhang wichtiger ist als die genetische Erklärung.

3.1.1 Das Grundproblem der Privatheit der Produktions- und Investitionsentscheidung

Für die regionale Wirtschaftsförderung stellt sich die Frage nach der effizientesten Behebung der regionalen Defizite als Problem der wirksamsten Beeinflussung der Produktionsstrukturen eines bestimmten Gebietes. Allgemeinstes Zielkriterium dafür war - besonders solange von einem allgemeinen wirtschaftlichen Wachstum ausgegangen werden konnte - die Einflußnahme bei den Betriebserweiterungen oder Neugründungen. Sie sollten in bestimmte Regionen gelenkt werden, deren Abgrenzung unter dem Aspekt defizitärer Strukturmerkmale und derem allgemeinsten und die vielfältigsten Wirkungen umfassendem Kriterium, der Höhe des Bruttoinlandsproduktes, bezogen auf die Wirtschaftsbevölkerung, erfolgte.

Dabei stand man vor dem Problem, ob die Strukturverbesserungen in den jeweiligen Regionen durch direkte Einkommensförderung, durch passive Sanierung, durch "planifikation en detail" der wirtschaftlichen Entwicklung oder durch Subventionen für privat vorgenommene Investitionen erreicht werden sollte.
Die ersten drei Alternativen wurden ausgeschlossen, weil sie aus sozialen, finanziellen oder marktwirtschaftlichen Gründen ("mit den Grundsätzen der Marktwirtschaft nicht vereinbar"[1]) nicht durchsetzbar waren. Bleibt die Entwicklung der Regionen über die Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Wirtschaftskraft u.a.) und damit lange Zeit die Zielgröße des BIP (vgl. Tabelle 6).
Wenn für die staatlichen Maßnahmen das BIP als allgemeinstes Kriterium der Produktivitätsentwicklung Hinweis auf Defizite der regionalen Verteilung ist, so ist dieses Kriterium noch lange nicht für die Entwicklung der privaten Produktion und die Investitionsentscheidungen ausschlaggebend. Für die privaten Unternehmer sind Standortentscheidungen und die Frage des Umfangs der Produktion abgeleitete Kategorien, die ihren Sinn erst im Zusammenhang mit der Gewinnrechnung erhalten. A. Lösch hat daraus die Relativität einzelner regionalpolitisch wichtiger Verteilungskriterien abgeleitet:

> "Die richtige Lage eines Ortes oder eines Betriebes hängt weder vom Aufwand, noch vom Ertrag allein ab, geschweige denn von einem einzelnen Kosten- und Erlöselement...Entscheidend ist letztlich allein ihr Saldo: der Reingewinn. Wo dieser am größten ist, liegt in der freien Wirtschaft der betriebswirtschaftlich richtige Standort." 2)

Bei der generellen Privatheit industrieller Standortentscheidungen kann die Bürokratie nur noch subsidiär eingreifen, sie kann also versuchen, dort, wo die private Entscheidung nicht zustande kommt, Hilfen anzubieten. Das bedeutet kon-

---

1) Diese Begründung der Entscheidung gegen die genannten Instrumente der regionalen Wirtschaftsförderung gebrauchte Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs, Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - Zielvorstellungen und Strategien, in: Innere Kolonisation, 3/1975, 24.Jg., S. 1o3
2) A. Lösch, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, Stuttgart 1962, S. 17 f.

kret, daß in der regionalen Wirtschaftsförderung Maßnahmen in den Bereichen der Kosten- und Ertragsstruktur privater Betriebe getroffen werden müssen, die für eine bestimmte, regionalpolitisch erwünschte Standortentscheidung ausschlaggebend zu sein scheint.
Das Steuerungs-Dilemma der Bürokratie, mithilfe anders gearteter Motivation der privaten Wirtschaftssubjekte eigene Zielvorstellungen anzustreben, führt nun in der regionalen Wirtschaftsförderung zu einer Akrobatik bei der Bestimmung der Abgrenzungskriterien der Fördergebiete, bei der Auswahl der besonders zu fördernden Unternehmen, bei der Höhe der Subventionen und der Einschätzung möglicher Folgeeffekte.
Die Kriterien, an denen sich die staatlichen Interventionen orientieren sollen, setzen erst da an, wo andere Muster der Problembearbeitung versagt haben oder nicht mehr greifen. So wäre ohne eine räumliche Abgrenzung der Fördergebiete die regionale Wirtschaftsförderung auf die allgemeine Wirtschafts-, Konjunktur- und Wachstumspolitik reduziert, deren Insuffizienz gerade Anlaß zu einer speziellen regionalen Wirtschaftspolitik gegeben hat.
Zum anderen dürfen die staatlichen Hilfsmaßnahmen, die zur Steuerung der regionalen Verteilung der Investitionsentscheidungen ergriffen werden, die Selbststeuerung der Wirtschaft nach Profitinteressen und Rentabilität nicht grundlegend durchbrechen. Die überhöhte Förderung in bestimmten Gebieten würde den Ausleseprozeß des Marktes durchbrechen und damit die staatliche Förderung zum Dauerbrenner machen (25 % Höchstgrenze).
Die Kriterien, an denen sich die regionale Wirtschaftsförderung ausrichtet, sind nur formal auf die Ursachenstruktur regional ungleicher Produktionsstrukturen bezogen, verbleiben faktisch auf der Symptomebene und spiegeln die Situation der staatlichen Instanzen, einer Entwicklung hinterherzulaufen, deren Veränderung erst nachträglich an Verteilungskriterien festgemacht werden kann. Diese Situation gleicht dem Wettlauf von Hase und Igel, wobei staatliche Politik in der Rolle des Hasen trotz größter Anstrengung immer wieder durch die stets präsente Symptom-

ebene das Nachsehen hat. Ein Beobachten der realen Abläufe ist ihr durch die Fixierung auf das Ergebnis versperrt. Die Entwicklung der Kriterien, nach denen sich die regionale Wirtschaftspolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zu richten hat, zeugt von diesen Bemühungen.

1) Das Problem der Abgrenzung der Fördergebiete

Die Fördermaßnahmen der Wirtschaft sollen in Gebieten durchgeführt werden, "deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt, oder erheblich darunter abzusinken droht..." [1)]

Die Gebietsabgrenzung setzt einmal beim Verteilungsaspekt an, bei den Defiziten der bisherigen Entwicklung, wobei neuerdings der prognostische Aspekt immer stärker betont wird. Sie setzt aber in ihrer Begründung gleichzeitig dort an, wo die Ursache dieser defizitären Struktur vermutet wird, bei der Wirtschaftskraft. Es sind also Merkmale der Produktivitätsentwicklung und Verteilung zugleich, die in die Gebietsabgrenzung mit eingehen. Das Abgrenzungskriterium BIP bot sich dafür trotz aller Mängel an, weil es als Ergebnis verschiedener defizitärer Strukturen gewertet werden konnte und in seiner Verbesserung eine breite Wirkung versprach.

Die unterdurchschnittliche Entwicklung des BIP in Niedersachsen 1960 bis 1970 wird z.B. von W.Thomas auf mindestens drei verschiedene Ursachen zurückgeführt:

a) den hohen Anteil landwirtschaftlicher Produktion, die im Durchschnitt einen geringeren Anteil zum BIP/Beschäftigte liefert als die gewerbliche Wirtschaft; dies trifft besonders für die landwirtschaftlich schwachen Gebiete Niedersachsens zu (Emsland, Stade)

---

1) § 1 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6. Oktober 1969, BT-Drs. 7/3601, S. 147

b) den hohen Anteil des Handwerks und gering wachsender Industriezweige im warenproduzierenden Gewerbe (im Zonenrandgebiet)

c) durch die Verringerung der Beschäftigtenzahlen (Betriebsschließungen, konjunkturspezifisch im Norden und Westen Niedersachsens)[1)]

In der Summe dieser unterschiedlichen Ursachen kam Niedersachsen aufgrund seiner insgesamt hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleibenden Produktivitätsentwicklung in die Situation, daß 82 % seiner Fläche und 74 % seiner Einwohner im Bereich der regionalen Fördergebiete liegen, wie sie zu Beginn der GRW[3)] abgegrenzt wurden. Für die niedersächsische Wirtschaftsbürokratie ergab sich daher weniger das Problem, die Fördergebiete auszuweiten - obwohl die Ausklammerung Osnabrücks und Hannovers zu eigenen Hilfsmaßnahmen führte -, sondern vielmehr innerhalb der Fördergebiete sinnvoll Schwerpunkte zu setzen, um mit den vorhandenen Mitteln überhaupt Konzentrationseffekte und damit effektiven Anreiz zu erzielen.

Mit dem vierten Rahmenplan der GRW wurde das niedersächsische Fördergebiet neu abgegrenzt. Die Abgrenzungskriterien setzten sich zusammen aus

- dem Arbeitskräftereservequotienten
- dem Einkommen
- der physischen Ausstattung mit Infrastruktur.

(Die Gewichtung dieser drei Kriterien wird im Verhältnis 1:1:o,5 bestimmt.)[2)]

---

1) W. Thomas, Die sektoralen und regionalen Entwicklungstendenzen des Bruttoinlandsproduktes in Niedersachsen von 1961 bis 197o, in:NArchfNds, Bd. 24 (1975), S.1o3-114
2) BT-Drs. 7/36o1, S. 5
3) GRW " Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur'

Dabei zeigt die starke Berücksichtigung des Arbeitskräftereservequotienten, daß die faktisch verbliebene Wirtschaftsbevölkerung für die Förderung ausschlaggebend ist. Für Gebiete, in denen die Abwanderung der Wirtschaftsbevölkerung bereits weit fortgeschritten ist, vermindert sich folglich auch die Chance, zum Fördergebiet erklärt zu werden. Der Problembereich wird somit eingeschränkt. In Niedersachsen hat sich auf diese Weise das Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe verkleinert, der erfaßte Bevölkerungsanteil dagegen blieb konstant.

2) Das Problem der Auswahl der zu fördernden Industrie

Wirtschaftliches Wachstum wird für die Gemeinschaftsaufgabe weitgehend mit der Zunahme der industriellen Produktion gleichgesetzt. Dies umso mehr, nachdem die reine Förderung der Agrarproduktion (wie im Emslandplan, Programm Nord oder Küstenplan und Alpenplan) in den 5oer Jahren und z.T. in den 6oer Jahren der Landwirtschaft nur partiellen Aufschwung verliehen und dem Strukturwandel von der Agrar- zur Industriestruktur oft noch entgegengewirkt hat.[1)] Aber selbst die Förderung der gewerblichen Wirtschaft - in den ERP-Programmen bereits seit langer Zeit für die mittelständische Wirtschaft im Einsatz - hat ihre gegenläufigen Effekte, wenn es dabei um eine Steigerung des BIP gehen soll. Gewerbliche Betriebe, die nur der regionalen Selbstversorgung dienen und in der Konfrontation mit einem erweiterten, überregionalen Markt scheitern, haben natürliche Wachstumsgrenzen und sind gegen konkurrierende Unternehmen meist sehr schwach. Auf alle Fälle können sie nicht den "Motor" für die regionale Entwicklung abgeben. Aber gerade solche Initiativfunktionen fehlen nach Ansicht der Wirtschaftsförderung den strukturschwachen Gebieten ohnehin. Deshalb hat die regionale Wirtschaftsförderung das Konzept

---

1) Diese These vertritt für das Emslandprogramm Aloys Altmann, Das Emslandprogramm zur Entwicklung Westniedersachsens - eine kritische Würdigung seiner Ziele, Maßnahmen und Wirkungen, in: NArchfNds, Bd. 24/2, S.131-151

der Förderung nach dem Primäreffekt entwickelt.[1] Es sollen innerhalb der Industriebetriebe nur diejenigen gefördert werden, die als "motorische" Leistungsbereiche auch auf andere Betriebe entwicklungsfördernd wirken. Als Kriterium dafür gilt der überregionale Absatz der jeweiligen Produktion (Fernversorgung). Solche Betriebe intensivieren die interregionale Arbeitsteilung unter Ausnutzung der komparativen Kostenvorteile. Im Austausch gegen die "Exporte" von Gütern und Dienstleistungen ziehen sie Geldströme aus anderen Regionen in die Förderungsgebiete und erschließen somit zusätzliche Einkommensquellen. Die im induzierenden Leistungsbereich verdienten Einkommen bestimmen demnach das Einkommensniveau und den Lebensstandard des gesamten Gebietes. Dagegen tragen die induzierten Leistungsbereiche nicht primär zur Schaffung zusätzlichen Einkommens in den Fördergebieten bei. Diese Überlegung ist auch der Grund, weshalb kleingewerbliche und Handwerksbetriebe nur gefördert werden, soweit sie zu den induzierenden Leistungsbereichen gezählt werden können, d.h. soweit sie den überwiegenden Teil ihrer Erzeugnisse außerhalb des lokalen Marktes absetzen bzw., wenn sie als Zulieferbetrieb für die Industrie tätig sind und dadurch unmittelbar zum Export beitragen,- oder wenn sie die Mechanisierung und Rationalisierung in der Landwirtschaft fördern.

Die Erzielung eines Primäreffektes wurde auch im Rahmen eines erweiterten "economic-base-Konzepts" auf die Beurteilung von Betrieben in den nicht-industriellen Sektoren angewandt und zur Grundlage für die Förderkriterien bei der Landwirtschaft und im tertiären Bereich (Fremdenverkehr und Behörden) gemacht, wobei Basisarbeitsplätze von den übrigen unterschieden werden sollen.[2]

1) vgl. die"allgemeinen Grundsätze" zur Regelung über Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung: 4. Rahmenplan, BT-Drucksache 7/3601, S.10

2) siehe dazu ausführlich Heft 1/1975 der Informationen zur Raumentwicklung: Behördenstandorte und Raumordnung

Wie schwierig die Festlegung der Auswahlkriterien nach dem Primäreffekt ist, zeigt die vorsichtige Präzisierung im Verlauf der Entwicklung der Rahmenpläne. 1972 wurde das Zielkriterium noch pauschaler als "Investitionen" bezeichnet, die "die Wirtschaftskraft der Fördergebiete steigern" (1. Rahmenplan). 1975 geht es um "volkswirtschaftlich besonders förderungswürdige Investitionen" dann,"wenn sie einen Primäreffekt aufweisen" (4. Rahmenplan).
Diese Konzeptionalisierung motorischer Wirtschaftsbereiche als Zielgruppe der Fördermittel beinhaltet jedoch für die regionale Wirtschaftspolitik ein doppeltes Dilemma:

- einmal bleibt die Frage meist unbeantwortet, ob sich solche Wachstumsbranchen durch die nur kurzfristigen und - im Rahmen der GA-Mittel - nur beschränkt zur Verfügung stehenden Fördermittel überhaupt zu anderen Standortentscheidungen bewegen lassen, als dies auch ohne die Regionalförderung der Fall wäre. Die meisten Untersuchungen bezweifeln, daß die regionale Wirtschaftsförderung ausschlaggebenden Anteil an den Standortentscheidungen von Großbetrieben gehabt hat. Die Fördermittel stellen aus betrieblicher Sicht meist nur einen willkommenen, aber nicht entscheidenden Zuschlag zur Verbesserung der Kostensituation dar.[1)]
- zum anderen wird mit der Öffnung eines Gebietes nach außen, mit der Anbindung an überregionale Märkte das Binnenverhältnis beeinflußt. Die Geschlossenheit der regionalen Wirtschaft wird zerstört. Konjunkturschwankungen wirken sich schneller und direkter auf den regionalen Arbeitsmarkt und die Preisentwicklung aus. Die

---

1) "Die finanzielle Förderung ist allerdings kaum in der Lage, ungünstige Standorte zu verbessern," berichtet die Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung in ihrer Untersuchung zur Standortwahl industrieller Unternehmen, in: Niedersächsische Wirtschaft, 6/1974, S. 28

langjährigen Fördergebiete sind von den konjunkturellen Schwankungen (1966/67 und 1974/75) besonders stark betroffen (vgl. die Arbeitslosenstatistik, Tabelle 1o).

Die Kriterien für volkswirtschaftlich besonders förderungswürdige Investitionen bleiben aber insgesamt in den Rahmenplänen allgemein. Die Auswahl, welche Betriebe dazu zu zählen sind und welche nicht, muß folglich auf einer anderen Ebene getroffen werden. Auf der Konzeptebene ist hier eine Lücke festzustellen.

3. Das Problem der Kalkulierbarkeit der Subventionen

Mit der Abgrenzung der Fördergebiete nach Defizit-Merkmalen und der Bestimmung der Förderbetriebe nach Wachstumsmerkmalen ist das Grundraster der regionalen Wirtschaftsförderung umschrieben. Das Problem der regionalen Wirtschaftspolitik liegt nun darin, beide Bereiche effektiv aufeinander zu beziehen. Die Begründung der Maßnahmen der Wirtschaftsförderung rückt damit in den Vordergrund.

a) die Investitionsförderung

Mit Investitionszuschüssen und Investitionszulagen für neuerrichtete Betriebe und für den Ausbau bestehender Betriebe in den Fördergebieten steht die regionale Wirtschaftsförderung in der Tradition der Subventionsmaßnahmen, die als Anreiz für ein bestimmtes Verhalten privater Entscheidungsträger von der Bürokratie angeboten werden. Die Höhe dieser Zulagen "richtig" zu kalkulieren, ist für die Bürokratie kaum möglich. Zu viele Faktoren müssen dabei berücksichtigt werden. Immerhin läßt sich der Versuch erkennen, die Höhe der Zulagen so zu berechnen, daß für den Zeitpunkt der Investition der Standortnachteil für eine Investition in den Fördergebieten gegenüber anderen Gebieten finanziell ausgeglichen werden soll. Wird dieser Punkt überschritten, besteht die Gefahr, daß Betriebe Investitionen vornehmen, die nicht nötig oder "volkswirtschaftlich unerwünscht" (sog. Huckepackbetriebe, verlängerte Werkbänke) sind.[1] Solche Entwicklungen werden sehr schnell

[1] Verbilligung der Investitionen durch Investitionszu[schüsse] oder -zulagen wird bereits international als un[taug]liches Instrument mit negativen Folgewirkungen ange-

am Markt durch das Produktionsergebnis revidiert oder erfordern Folgemaßnahmen der Bürokratie - eine Entwicklung, die in ihren extremen Auswirkungen bei der Landwirtschaft dauernd beobachtet werden kann, wo übermäßige Produktionsanreize zu Folgemaßnahmen für die Realisierung der Produktionskosten führen. Sind die Zuschüsse zu gering, bilden sie keinen Anreiz für eine Investition in diesen Gegenden und bilden nur eine Erleichterung der Ertragsrechnung für die standortgebundenen Betriebe oder werden überhaupt nicht angenommen. Bei einer Gebietsabgrenzung, die bevorzugte Standorte (für die die Tendenz der Entwicklung sowieso spricht) miteinbezieht, kommt es dann zu einer einseitigen Massierung der Mittel in den Vorzugsgebieten (z.B. Braunschweig und bei den Küstenstandorten).

b) Die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur.
Die Nachteile der Investitionszuschüsse liegen - über die eben erwähnten Gründe hinaus - in der relativ begrenzten Wirkung, nämlich auf der Anfangsphase einer Industrieansiedlung. Es wird kaum ein solides Unternehmen seine langjährige Produktionsplanung gerade auf die lokale Alternative festlegen, die vom Standort her benachteiligt ist und nur in der Anfangszeit vorteilhaft erscheint. Entweder überlegen sich unter diesen Umständen die Betriebe eine spezielle Strategie zur Ausnutzung dieses punktuellen Vorteils - darauf wird später noch einzugehen sein - oder aber die Bürokratie versucht, die Initialförderung mit einer langfristig wirkenden zu verbinden. Genau dieses Ziel

Noch Fußnote 1, Seite 12o
sehen: "Der Beeinflussung solcher Förderungsmaßnahmen zeigen sich vor allem die sog."Rucksackbetriebe" oder "verlängerten Werkbänke" zugänglich, nicht aber Stammbetriebe und Betriebsneugründungen. Es werden damit vorwiegend Arbeitsplätze geschaffen, die konjunkturell sehr instabil sind und nur niedrige Qualifikationen erfordern. Außerdem haben solche verlängerten Werkbänke geringe ökonomische Folgewirkungen, d.h. vor allem keine Multiplikatoreffekte."
Günther Schmid, Steuerungssystem des Arbeitsmarktes, Göttingen 1975, S. 266

steckt hinter der Koppelung der Investitionsförderung mit der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Im Grunde soll damit der Standortnachteil selbst, soweit er sich direkt für den Produktionsbereich bemerkbar macht, abgebaut werden. Mit der Infrastruktur werden die direkten Produktionsvoraussetzungen verbessert oder geschaffen:

- Erschließung von Industriegelände
- Ausbau von Verkehrsverbindungen
- Energieversorgungsleitungen und -anlagen
- Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung
- Abfallbeseitigung
- Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten.[1)]

Die Mittel für diese Maßnahmen gehen an die Gemeinden und betragen oft 6o und mehr Prozent der Gesamtkosten.
Das Problem bei der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur besteht darin, daß es eine Standardausrüstung an Infrastruktureinrichtungen nur in begrenztem Umfange gibt. Die konkrete Bestimmung dessen, was wirtschaftsnahe Infrastruktur ist, kann immer nur in Verbindung mit den jeweiligen Ansiedlungsvorhaben festgestellt werden. Ein Aluminiumwerk benötigt ganz andere Produktionsvoraussetzungen als ein Ölkonzern oder eine Lebensmittelfabrik. Die Unternehmen bevorzugen jedoch den Standort, wo diese Voraussetzungen bereits vorhanden sind und die Produktionsaufnahme schneller erreichbar ist bzw. nicht von den doch oft unsicheren Infrastrukturprojekten der Gemeinden noch abhängig gemacht werden muß. Dabei hängt die Infrastrukturförderung in der Luft und wird im günstigsten Fall auf Vorrat, im ungünstigsten Fall überflüssigerweise und im Normalfall als Gratisleistung für ohnehin ansiedlungswillige Unternehmen erstellt.[2)] Zu berücksichtigen ist

1) siehe 1. Rahmenplan der GRW, BT-Drucksache VI/2451, S. 96 f.

2) Die oben angeführte Untersuchung der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung belegt die Unsicherheit der Betriebe bei generellen Aussagen: "Infrastrukturmaßnahmen sind für die industrielle Standortwahl wichtig, jedoch von den Unternehmen nicht immer voll erfaßbar." - Niedersächsische Wirtschaft, 6/1974, S. 28
Ein Indikator für den nicht-induzierenden Charakter der Investitionshilfen ist die Tatsache, daß 2/3 der Initionen bereits vor Antragstellung begonnen wurden.

dabei allerdings, daß solche Investitionen durch die Gemeinden häufig die bestehende Wirtschaftsstruktur - und sei sie noch so strukturschwach - stabilisieren und vor einem rascheren Zerfall bewahren. Dafür sprechen die Ergebnisse einer auf Dauer relativ gleichbleibenden Strukturverteilung.[1)]

Das Problem für die Wirtschaftsförderung besteht unabhängig von der im Effekt die bestehenden Strukturen konservierenden Wirkung darin, einmal die betriebsspezifische Infrastruktur nicht vor der Betriebsansiedlung erstellen zu können - selbst während der Verhandlungen ist es oft noch zu früh, wie das Rennbahnbeispiel von Hannover zeigt[2)] - andererseits nicht mit dem Fundus an bereits vorhandener Infrastruktur aufwarten zu können, der Investitionsinteressen vorrangig in die Fördergebiete lenkt. Folgeprobleme dieser Konstellation sind die Kompensationseffekte beim Schwerpunktkonzept, wenn es darum geht, Infrastruktur auf Vorrat zu halten.

Noch Fußnote 1, Seite 122
"Danach sind öffentliche Finanzierungshilfen kein Anreiz für zusätzliche Investitionen, sondern eher eine Prämierung für die Durchführung von Investitionen."
Hans-Joachim Klein, Das Instrumentarium der regionalen Wirtschaftsförderung, in: Innere Kolonisation, 3/1975, S. 111

1) Heinrich Hunke faßt den Effekt der regionalen Fördermaßnahmen - gerade unter dem Blick auf die infrastrukturorientierte Schwerpunktförderung der Gemeinschaftsaufgabe in diesem Sinne zusammen:
"Für Nordwestdeutschland lassen das erwähnte Gutachten des DIW und die Transformation der eigenen Untersuchungsergebnisse in das Schema des neuen Landesentwicklungsprogramms erkennen, daß sich in der großräumigen Verteilung der Bevölkerung und der Industriebeschäftigung auch in der mittleren Zukunft keine entscheidenden Veränderungen vollziehen werden. Mit anderen Worten: Über die Förderung der Arbeitsplätze ist die Raumordnung der vor uns liegenden Zeit nur noch lokal und punktuell zu verbessern."
- H.Hunke, Raumordnungspolitik..., a.a.O., S. 224

2) Die Verlegung der Trabrennbahn in Hannover wurde auf Wunsch der Firma IBM vorgenommen und von der Stadt finanziert, obwohl die Ansiedlung nicht gesichert war und dann auch nicht zustande kam. vgl. W.Fischer, Hannovers galoppritt, Trabrennbahnverlegung wegen IBM, in: Niedersächsische Wirtschaft 15/1971, S.734

Infrastruktur als Vorrat für potentielle Ansiedlungsvorhaben wird in Niedersachsen besonders beim Ausbau der Hafenstandorte erstellt, wo einzelne Großansiedlungen (Titanwerk der Firma Kronos in Nordenham, Asbestos Corporation an der Unterweser, Vereinigte Aluminiumwerke Elbewerk GmbH auf dem "Bützfleth" und Dow-Chemical an der Unterelbe[1]) als sog. "Initialzündungen" für eine weitere industrielle Entwicklung überdurchschnittlich gefördert werden.
Mit der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur greift die Wirtschaftsförderung bereits tief in die Entwicklungen des Verkehrs und der Siedlungsstruktur ein. Das Kriterium der Wirtschaftsnähe bestimmt diese Infrastruktureinrichtungen so einseitig, daß die Folgewirkungen dieser Politik für andere Bereiche erhebliche Koordinationsprobleme und Kontrollen nach sich ziehen. Das Konzept der Wirtschaftsförderung als Infrastrukturförderung verläßt den originären Bereich einer auf die Unternehmensstruktur konzentrierten Wirtschaftspolitik und weitet sich zur Regionalpolitik im umfassenden Sinne, die eine Raum-Ordnung als integrierendes Gesamtkonzept benötigt.

4. Das Problem der Antizipation der Folgeeffekte

Die Ausweitung der Wirtschaftsförderung zur Infrastrukturförderung, von den direkten Zuschüssen, indirekten Subventionen und Bürgschaften zu den umfassenden Maßnahmen regionaler"Entwicklung" (d.h. Entwicklung als Herstellung von Standortbedingungen der Wirtschaft) zeigt bei der Konzeptentwicklung die doppelte Dynamik der bürokratischen Bearbeitung, einmal im Abschieben der Probleme auf andere Bereiche und damit die Begründung phasenhafter Politikansätze und zum anderen den Versuch, die bisherigen Ansätze zu korrigieren und bessere Erfolgskriterien zu entwickeln, d.h. analytische Erkenntnisse in Politik umzusetzen.
Diesen zweiten Punkt enthielt die Gemeinschaftsaufgabe

1) Siehe dazu den Abschnitt "Die Konzentrationstendenzen regionaler Wirtschaftsförderung" im Zwischenbericht 1973 des Forschungsprojektes Verwaltungsreform/Ausbildungsreform, a.a.O., S.172-175, wo diese Großansiedlungen beschrieben werden.

bereits im ersten Rahmenplan als Zielvorstellung zur Effizienzsicherung:

> "Es wird angestrebt, die Verfahren zur Abgrenzung der Fördergebiete, zur Bestimmung der Programmziele und zur Festlegung der Schwerpunktorte künftig noch zu verbessern." 1)

Es wurden in der Folgezeit eine Reihe von Forschungsarbeiten zu diesen Punkten vergeben und 1975 erfolgte die oben erwähnte Neuabgrenzung der Fördergebiete, die durch Übergangsregelungen für die nächsten fünf Jahre bereits wieder unterlaufen wird.[2)]

Die Erfolgskontrolle der eingesetzten Mittel ist nach wie vor ungelöst. Es wurden wiederum Gutachten vergeben, von denen sich der Planungsausschuß Hinweise darauf erhofft, "wie die Maßnahmen wichtiger raumwirksamer Politiken besser als bisher zum Wohle der in den Fördergebieten lebenden Menschen aufeinander abgestimmt werden können."[3)]

Solche Gutachten bringen meist auch etwas Licht in die Zusammenhänge der Förderungsansätze und ihrer Auswirkungen. Die unterbreiteten Vorschläge zur Präzisierung der Förderkriterien wie zur Neuabgrenzung der Gebiete oder zur Bestimmung der Schwerpunkte (mindestens 2o ooo Einwohner) sind meist in der vorgelegten Form nicht durchsetzbar. Ausnahme- und Übergangsregelungen weisen darauf hin, daß die in sich stimmig erscheinenden Konzepte bei ihrer Implementation verwässert, wenn nicht gar in ihr Gegenteil verkehrt werden.

Auf welche Kriterien sich dann die neue Variante der Konzeptentwicklung konzentriert, wenn das Scheitern der bisherigen Ansätze eingestanden werden muß, ist nicht im voraus

---

1) 1. Rahmenplan, BT-Drucksache VI/2451, S.7

2) Das Fortbestehen der alten Fördergebiete (im Umland von Hamburg und Bremen) neben den neu aufgenommenen (die Landkreise Celle, Fallingbostel, Schaumburg-Lippe, Grafschaft Schaumburg, Alfeld, Holzminden) wird von den IHKs den Wirtschaftsbetrieben ausdrücklich als Aufforderung zur Antragstellung mitgeteilt. - Niedersächsische Wirtschaft, 8/1975, S. 24

3) Horst Mehrländer, Die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Innere Kolonisation 3/1975, S. 1o9

zu bestimmen, sondern unterliegt einem bürokratisch organisierten Abstimmungsprozeß, dessen Mechanismen sich sehr unterschiedlich auf den Inhalt der Konzepte beziehen (vgl. Kapitel IV). Allerdings zeigt die Abfolge konzeptioneller Veränderungen selbst bereits wesentliche Funktionsweisen der bürokratischen Problembearbeitung auf. Am Beispiel sektoraler Wirtschaftsförderung kann deshalb deutlich gemacht werden, wie der Formwandel der regionalen Problematik bürokratisch unterstützt, manchmal sogar generiert wird.

3.1.2 Die Phasenhaftigkeit sektoraler Wirtschaftsförderung und das Regionalproblem

Die Diskussion der letzten Jahre - besonders seit Bestehen der Regionalen Aktionsprogramme und der GRW - ging relativ unangefochten vom Primat der Industrieförderung als dem Schwerpunkt der regionalen Wirtschaftsförderung aus.

Am Beispiel verschiedener Regionen Niedersachsens wollen wir nun zeigen, daß dieser bürokratische Lösungsansatz für das Regionalproblem weder immer schon so bestand, noch daß er unangefochten gültig ist. Quer zu diesem Wandel der Problemperzeption läßt sich aber ein noch wichtigeres Moment der regionalen Wirtschaftsförderung zeigen, nämlich die Phasenhaftigkeit der sektoralen Wirtschaftsförderung, die im Wechsel von Problemperzeption und Bearbeitungsweise die Möglichkeiten der Problemlösung mittels sektoraler Wirtschaftspolitik für das Regionalproblem selbst in Frage stellt.

Die phasenhafte Entwicklung der sektoralen Wirtschaftsförderung (Extensivierung, Intensivierung, Differenzierung) wird dalurch zum bürokratischen Problem, daß sie nicht nur auf den jeweiligen Wirtschaftsbereich (Landwirtschaft, Industrie, tertiärer Sektor etc.) bezogen ist, sondern dessen Entwicklung im Rahmen der Entwicklung einer Region verorten muß. Die regionalpolitische Zielsetzung

des interregionalen Ausgleichs nach Produktivitäts- und Wohlfahrtskriterien ist mit den Wirkungen einer sektoral konzentrierten Wirtschaftsförderung nur schwer zu vereinbaren, da die selektiven Wirkungen des Wirtschaftsprozesses gerade regionalpolitisch schwache Bereiche und Gruppen immer wieder - wenn auch spezifisch - diskriminieren.
Die Verlaufsformen sektoraler Wirtschaftsförderung beginnen mit dem Beispiel der Agrarpolitik. Historisch läßt sich die Agrarpolitik als Vorläufer einer nicht auf die Zentren konzentrierten Regionalpolitik verstehen. In den 5oer Jahren war die Agrarförderung das wichtigste Konzept, das sich auf die ländlichen Gebiete bezog. Der Stadt-Land-Gegensatz wurde ausschließlich in der mangelnden Produktivität des Agrarbereiches begründet. Das Konzept für die ländlichen Regionen schien dann logisch in einer Regionalpolitik zu liegen, die an der Produktivitätssteigerung der Agrarproduktion ansetzte. Regionalpolitik konnte noch als Bestandteil einer eigenen Policy, der Agrarpolitik, angesehen werden, von der sie sich erst in den 6oer Jahren emanzipierte.

3.1.2.1 Die Agrarförderung am Beispiel des Emslandes

Niedersachsen hat seit Beginn seines Bestehens nach dem II. Weltkrieg mit seinen Strukturschwächen zu kämpfen gehabt. 195o wurde das Emslandprogramm als erste "Gemeinschaftsaufgabe", d.h. in Zusammenarbeit von Bund und Land, in Angriff genommen. Heute ist dieses Gebiet immer noch Kerngebiet des regionalen Aktionsprogramms "Ems-Mittelweser".

Abbildung 4: Erschließungsgebiet Emsland

Für die Abgrenzung der Region des Emslandplanes wurde - und das kann als Ansatz zur Regionalpolitik angesehen werden - nicht die traditionelle und verwaltungsmäßige Abgrenzung nach Landkreisen gewählt, sondern Rückständigkeitskriterien bezüglich des Kultur-, Wirtschafts- und Verkehrszustandes. Diese "Notstandshomogenität" bestand aus einer geringen Bevölkerungsdichte (85,7 E/km^2), schlechten Böden und kargen Erträgen in der Landwirtschaft (3o % unter dem Landesdurchschnitt bei Getreide), einer Agrarquote (Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung) von 4o,8 (23,8 im Landesdurchschnitt), einer monostrukturierten Industrie (Textil) in der Grafschaft Bentheim und einem Industriebesatz in den übrigen Teilen des Fördergebietes von 3o,5 Landesdurchschnitt 7o,5), zusätzlich hohe saisonale gkeit durch die Bau- und Torfindustrie. Straßen

und Bahnverbindungen waren nur unvollkommen ausgebaut. Ähnliches galt auch für andere Infrastrukturbereiche. Die Bevölkerung wanderte ab.[1] Die regionalen Defizite lagen deutlich und konzentriert vor.

Die Förderpolitik setzte nun da an, wo die Entwicklung am leichtesten schien und die Grundlagen am ehesten für eine produktive Gestaltung der vorhandenen Ressourcen zu sprechen schienen: Land und Leute waren genügend vorhanden. Hinzu kam eine physiokratische Ideologie, die der Agrarproduktion auch die Initiativfunktion der industriellen Entwicklung zuschrieb und die auch für die Agrarpolitik bis 1972 noch ungebrochen kennzeichnend war:

> "Ausgangspunkt der wünschenswerten Entwicklung ist in der Regel der gezielte Strukturwandel in der Land- und Forstwirtschaft, der durch gezielte Maßnahmen gesteuert werden soll. Darüberhinaus erweisen sich die vielfältigen Maßnahmen häufig als Initialzündungen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Programmregionen." 2)

Entsprechend dieser Devise wurden von 1950 bis 1965 noch 1256 Vollbauern, 4835 Nebenerwerbs- und 114 Gärtnerstellen neu ausgelegt. Die Strukturverbesserungen der Agrarproduktion konnten zwar die Stellung der emsländischen Landwirtschaft - gemessen am BIP - über den Landesdurchschnitt anheben, diese Schwerpunktbildung ging aber eindeutig zu Lasten der gewerblichen Industrie. Nur 78,4 Mio DM von insgesamt 1 312,4 Mio DM des Gesamtprogramms wurden zur Erschließung von Industriegelände und zur Schaffung von 9 000 gewerblichen Arbeitsplätzen verwendet. Das BIP der emsländischen Industrie sank weit unter den Landesdurchschnitt.[3]

Trotz unterschiedlicher Anlässe (Flüchtlingsproblem, Einkommensdisparität, Abwanderung, Betriebsstrukturprobleme) hat die Agrarförderung im Rahmen des Emslandprogrammes durchgängig eine klare, produktionsorientierte Ausrichtung gehabt, die in ihrem Maßnahmebereich allerdings unter dem Druck des Regionalproblems in drei Phasen ablief, bevor sie ihre regionalpolitische Priorität an die Industriestrukturpolitik abgeben mußte:

1) nach Aloys Altmann, Das Emslandprogramm.., a.a.O., S.134 f.
2) Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und

1. Phase: Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion, Zunahme an Boden und Personal (genereller Arbeitsplatzeffekt)
2. Phase: Intensivierung durch Betriebszusammenlegungen, Ertragssteigerung durch Abwanderung, technische Hilfen (Einkommenseffekt)
3. Phase: Differenzierung durch Ausweitung der Maßnahmen und bewußt selektiver Behandlung verschiedener Produzentengruppen (Reintegration von Arbeitskräften und Funktionstrennung)

Wir wollen uns diesen Prozeß einmal generell veranschaulichen, weil er für die sektorale Wirtschaftsförderung typisch zu sein scheint.
Die extensive Behandlung des Problems der landwirtschaftlichen Produktion (1. Phase) besteht in der Aktivierung möglichst vieler Produktionsfaktoren und Produktionsmöglichkeiten einer Region, weitgehend unabhängig von der qualitativen Struktur der Ergebnisse. Die Zahl der Arbeitsplätze ist wichtiger als das Einkommensniveau. Das wird nur nicht so ausgesprochen, vielmehr wird mit einer Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze auch schon die Wohlstandsvermehrung vorausgesetzt.
Das Regionalproblem ist nicht nur ein Problem der fehlenden Arbeitsplätze, sondern auch ein Verteilungsproblem. Aus der Sicht der regionalen Wirtschaftsförderung ist es die sektorale Produktivität, die zählt, im Sinne der Steigerung des BIP. Konsequenterweise wurde in der zweiten Phase des Emslandprogramms nicht nach der Zahl der Arbeitsplätze, sondern nach möglichen Produktivitätsfortschritten gefördert. Betriebserweiterungen wurden unterstützt mit der zwangsläufigen Folge der Stillegung kleinerer Betriebe und dem Verlust an landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen. Diese produktivitätsorientierte Agrarförderung wirkte

---

Noch Fußnote 2, Seite 129
Forsten, Hrsg., Agrarbericht 1972, Bonn 1972, S. 14
3) Aloys Altmann, Das Emslandprogramm..., a.a.O., S. 141

selektiv auf ganz bestimmte, bereits florierende Betriebe und vergrößerte das Problem der Betriebe, die sich im Grenzertragsbereich befanden oder bereits zu Nebenerwerbsbetrieben geworden waren. Es mußten folglich spezifische Maßnahmen seitens der Bürokratie ergriffen werden, die die Nachteile bei den Übergangsbetrieben auszugleichen hatten (Abwrackprämien). Mit der intensivierten, am Produktivitätsfortschritt orientierten Agrarpolitik wurden die übrigen regionalen Besonderheiten bzw. Schwächen zum neuen Problem.
Betriebserweiterungen konnten nur dann durchgeführt werden, wenn für die ausscheidenden Betriebsinhaber und -angehörigen außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze zur Verfügung standen. In der Konsequenz kam es zu hohen Abwanderquoten, die das Infrastrukturgefüge der Region besonders im Versorgungsbereich schwächten und die Aussichten auf eine spätere Industrialisierung herabsetzten.
Die streng sektoral orientierte Agrarförderung mußte so unter dem Druck regionalpolitischer Erfordernisse mit ihrem Maßnahmekatalog Teilbereiche berücksichtigen (Nebenerwerbslandwirte, Moorbauern), die sie sonst dem Primat der Produktivitätsorientierung geopfert hätte, denn seit dem Ende der 6oer Jahre konnte sich die einkommensorientierte Agrarpolitik nicht mehr um die Schaffung von Arbeitsplätzen bemühen:

> "Von den verschiedenen Möglichkeiten, zur Steigerung des Einkommens kommt für die deutsche Landwirtschaft lediglich noch eine in Betracht: Die Mobilisierung aller noch vorhandenen Rationalisierungsreserven." 1)

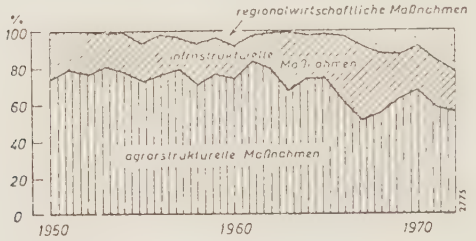
In der dritten Phase (der Differenzierung) nahmen die Folgeprobleme der produktivitätsorientierten Agrarförderung so sehr zu, daß diese Orientierung nicht länger als zentrales bürokratisches Bearbeitungskriterium aufrechterhalten werden konnte. Wie das Schaubild der

---

1) Dietrich Steckhan, Material zur Veränderung der Betriebsgrößenstruktur in der niedersächsischen Landwirtschaft, in: NArchfNds, 197o, Bd. 19, Heft 2, S. 187

Finanzverteilung des Emslandplanes zeigt, begann der Anteil der Industrieförderung an den gesamten Fördermaßnahmen in den letzten Jahren zu wachsen. Obwohl die Maßnahmen zur Industriegeländeerschließung bereits seit 1953 formal laut Programm möglich waren, wurden sie erst Ende der 6oer Jahre ernsthaft und in zunehmendem Umfange ergriffen.

Abbildung 5: Verteilung der Gesamtmittel auf Maßnahmegruppen 195o - 1972 1)
(Emslandprogramm)



Die Erfolge der regionalen Wirtschaftspolitik im Emsland wurden bald nicht mehr über landwirtschaftliche Indikatoren gesucht. Ein weiteres Absinken der relativen Produktivität der emsländischen Industrie und deren steigende Krisenanfälligkeit (vgl. die Problemgebiete um Nordhorn und Bentheim[2]) führten zu heftiger Kritik am Emsland-

1) Quelle: Aloys Altmann, Das Emslandprogramm..., a.a.O., S. 143

2) Hartmut Häußermann hat die regionalen Probleme der monostrukturierten, auf die Textilindustrie konzentrierten Stadt Nordhorn recht plastisch als Planungsproblem geschildert. H. Häußermann, Entwicklungsplanung in X-ingen: die Freiheit des Planers, in: Arch+, ezember 1974, Heft 24, S. 4o - 55

programm und besonders am Primat der Agrarpolitik zur Lösung ländlicher Probleme. Die Agrarpolitik reagierte mit verstärkten Maßnahmen in ihren Randbereichen: neben Flurneuordnung und Dorferneuerung, der Entwicklung von Auffangbetrieben, Anliegersiedlungen, Bodenzwischenerwerb und der Eingliederung von Flüchtlingen auf ländliche Nebenerwerbsstellen traten "sozioökonomische Hilfen":

- soziale Ergänzungspläne und
- Überbrückungshilfen für Inhaber nicht entwicklungsfähiger Betriebe,
- Anpassungshilfen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer,
- Landabgaberenten
- Umschulungsförderung und
- Altersrenten.[1)]

Im Rahmen der allgemein einsetzenden Kritik kann man dieses "Ausfransen" der Agrarpolitik als Zeichen für die Neuorientierung der Regionalpolitik auch für die ländlichen und landwirtschaftlichen Gebiete ansehen, die von der Bevorzugung der Agrarpolitik als wichtigstem Bereich für die regionale Strukturverbesserung ausging und nun vom Primat der Industrieförderung abgelöst wurde. Dahinter steht die "Einsicht", daß selbst eine so konzentrierte Förderung der Landwirtschaft wie im Emsland an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dieses Raumes wenig verändern kann. Im Gegenteil, es wird behauptet, eine andere Verteilung der Fördermittel wäre von größerem regionalpolitischen Nutzen gewesen:

> "Die Industrialisierung der 4 Emslandkreise zeigt einen relativen Abfall von 4,o9 % auf 3,37 % (der Industrie des Landes Niedersachsen). Das Wichtigste ist, daß die Grafschaft Bentheim mit dem Industriezentrum Nordhorn von 15 768 (195o) auf 15 9o1 (197o) Industriebeschäftigte und damit von 2.89 auf 1,74 % abgesunken ist. Damit verstärken sich die Zweifel, ob nicht mehr erreicht worden wäre, wenn man einen nennenswerten Teil der Aufwendungen von vornherein für den industriellen Sektor bereitgestellt hätte, immerhin hat der Raum zwei Industriekerne mit nicht geringer Bedeutung: Meppen mit dem Produktivitätsindex von 112,27 und Lingen von 1o4,11. Auch wenn jetzt versucht wird, Nordhorn 5 ooo zusätzliche Industriearbeitsplätze zu verschaffen, dann muß darauf hingewiesen werden, daß die Grafschaft Bentheim fast 1o ooo Arbeitsplätze braucht, um ihren alten Rang zu erreichen." 2)

1) siehe Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985, S.324-371

2) Heinrich Hunke, Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 3o

Das Fazit einer neueren Untersuchung des Emslandprogrammes ist noch deutlicher:

> "...daß durch die intensive Regionalförderung im Emsland keine wesentlichen Wachstumsimpulse ausgelöst werden konnten, die zu einer vergleichsweise günstigeren Wirtschaftsentwicklung gegenüber anderen, weniger geförderten ländlichen Regionen geführt hätten. Darüberhinaus ist eine solche sich gar langfristig selbst tragende regionalwirtschaftliche Entwicklung vor allem unter den vorliegenden Rahmenbedingungen bei Fortsetzung der sektoral einseitigen und daher regionalwirtschaftlich nicht durchschlagenden Förderpolitik auch künftig kaum zu erwarten." 1)

Das Beispiel des Emslandprogramms zeigt damit recht deutlich, daß der Anreiz zur wirtschaftlichen und erst recht zur industriellen Entwicklung nicht indirekt über Freisetzung von Arbeitskräften und Verbesserung der Agrarstruktur laufen, daß die Erzielung einer höheren Wirtschaftskraft mit einer sektoralen Förderung der Agrarproduktion nicht erreicht werden kann.

Die Bürokratie schien also am Beispiel der Agrarförderung gelernt zu haben: Regionalpolitik als Wirtschaftsförderung - so lautet die Konsequenz - muß anhand des Wirtschaftssektors durchgeführt werden, der jeweils die höchsten Steigerungsraten, ein erhöhtes Wachstum und den größten Primäreffekt erzielt. Dazu zählt vorrangig der industrielle Sektor.

Das Emsland wurde folglich im Rahmen der regionalen Aktionsprogramme von Bund und Land als Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ausgewiesen. Das Förderkonzept wechselte Prioritäten und Wirkungszusammenhänge. Priorität hat die Schaffung "außerlandwirtschaftlicher" Arbeitsplätze. Seit 1973 wurde der Förderetat des Emslandprogrammes massiv (14 von 3o Mio. DM) zusammengestrichen, um die Gelder für die Industrieförderung in der Gemeinschaftsaufgabe aufbringen zu können.[2)]

Die Randgruppen der landwirtschaftlich Beschäftigten - soweit sie nicht am Prozeß der Industrialisierung der Land-

---

1) Aloys Altmann, Das Emslandprogramm..., a.a.O., S. 145
2) Emsland - eindrucksvoller Wandel, aber noch nicht am Ziel, in: Niedersächsische Wirtschaft 14/1972, S. 595 f.

wirtschaft teilnehmen können - werden zum Arbeitskräftereservoir der Industrieansiedlung.[1)]
Das Erstaunliche an diesem "Lernprozeß" ist, daß für den Bereich der sektoral bezogenen Regionalpolitik der Industrieförderung nicht die Regionalproblematik, d.h. das breite Spektrum regionaler Defizite und seine Wirkungszusammenhänge im Vordergrund stehen, sondern daß vielmehr in ähnlicher Weise wie bei der Agrarstrukturförderung ein sektoral bezogener Lernprozeß im Dreischritt von Extensivierung, Intensivierung und Differenzierung bis zur Auflösung als regionalpolitisch primäres Steuerungselement zu erkennen ist, der das Regionalproblem mehr zum Anlaß, denn zum Fixpunkt seiner Überlegungen nimmt.

3.1.2.2 Die Industrieförderung (von den Förderregionen zur Regionalförderung)

Der Überblick über die Agrarförderung am Beispiel des Emslandprogramms zeigte die grundsätzliche Einseitigkeit der auf die Wirtschaftsstruktur ausgerichteten Förderungsmaßnahmen. Einseitig insoweit, als sie sich immer nur am Interesse der privaten Produzenten orientieren können, einseitig aber auch, weil der Primäreffekt für die Entwicklung der gesamten Region von einem Wirtschaftssektor bestimmt werden soll, und einseitig, weil die Koordination der Folgeeffekte (Abwanderung, Funktionalisierung bzw. Funktionsverlust ganzer Landstriche, Infrastruktureffekte) jenseits des wirtschaftspolitischen Horizonts liegt.
Für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft wurden bundesweit zum Abbau regionaler Disparitäten seit 1960 die regionalen Industrieansiedlungsprogramme geschaffen. Für Niedersachsen kommt dazu, daß bereits seit 1950 das Zonenrandgebiet (26 % der Fläche Niedersachsens) zum Fördergebiet auf Dauer erklärt worden war. Mit Ausnahme des Raumes Hannover und Osnabrück (für die auf Landesebene spezielle Fördermaßnahmen bereitgestellt wurden) wurde das ganze Land auch durch Bundeszuschüsse zur Wirtschaftsförderung unterstützt.

1) siehe Seite 136

1) Die extensive Förderung der Industrialisierung

Niedersachsen besaß in seinen Teilgebieten eine Reihe wirtschaftlich ehemals hochentwickelter Regionen: die Textilindustrie im Westen, günstige Hafenstandorte im Norden und den Anschluß an einen breiten Industriegürtel im Süden, der vom Ruhrgebiet bis nach Magdeburg reichte. Der Bevölkerungsüberschuß aus Geburtenraten und Flüchtlingsstrom verstärkte die Hoffnungen auf den Durchbruch bei der industriellen Entwicklung. Es schien nur noch des initiierenden Funkens zu bedürfen:

> "Die große Industrialisierung, die alle materiellen und menschlichen Kräfte des Landes in Anspruch nimmt, steht offenbar noch bevor." 1)

Im Verbund mit dem Eingliederungsproblem der Flüchtlinge beschloß die Landesregierung 1951 ein Arbeitsplatzförderungsprogramm (vgl. Tabelle 13), das nur teilweise realisiert wurde:

Tabelle 13: Die Wirtschaftsförderung Niedersachsens von 1951 bis 1957 2)

Arbeitsplätze in Niedersachsen 1951 - 1957	geplant	erreicht
in der Landwirtschaft	5 6oo	6 443
im Handwerk (insgesamt)	3o ooo	3o ooo
in der Industrie (neu)	2o8 ooo	146 ooo

Anmerkung 1, Seite 135

Die Bundesanstalt für Arbeit hat 1973 eine Loseblattsammlung unter dem Titel "Arbeitsmarkt und Infrastruktur in den Gebieten der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur nach regionalen Aktionsprogrammen" herausgegeben, das bei der Standortwahl von Industrieansiedlungen helfen soll. Dort sind z.B. für Nordhorn als Arbeitskräftereserven angegeben:

Freisetzungen aus der Landwirtschaft	1 45o
Freisetzungen aus dem warenproduzierenden Gewerbe	68o
Reserven durch unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung der Frauen	79o

1) Kurt Pritzkoleit, Das gebändigte Chaos - die deutschen Wirtschaftslandschaften, Wien/München/Basel 1965, S. 5o7

2) nach Heinrich Hunke, 1o Jahre Wirtschaftsaufbau in Niedersachsen, Bremen/Horn 1959, S. 47

Um diese Arbeitsplätze zu schaffen, wurden (seit 1949 bis 1957) über 1,2 Mrd. DM in Niedersachsen aus öffentlichen Mitteln aufgewandt. Jeder zweite der neu geschaffenen Arbeitsplätze wurde davon direkt mit öffentlichen Mitteln finanziert. Das Planziel der Industriearbeitsplätze wurde jedoch nur zu zwei Dritteln erreicht.
Die Untersuchung Hunkes deutet an, daß in manchen Zeiträumen (besonders 1955 -57) mit diesen Geldern eher die Produktivitätssteigerung (Rationalisierung) als neue Arbeitsplätze gefördert wurden.[1] Regionalpolitisch mußte ein Konzentrationseffekt auf die alten Standorte festgestellt werden (allein 4o % der 72 317 neu geschaffenen Industriearbeitsplätze aus den Jahren 1955-57 lagen in Wolfsburg oder in Salzgitter).
Daß sich die Industrie von selbst gleichmäßig über das Land verteilen würde, nahm nach diesen ersten Erfahrungen niemand mehr an. Die regionale Wirtschaftspolitik war vielmehr eine Folge des allgemeinen wirtschaftlichen Wiederaufbaus, der - wie Hunke immer wieder betonte - gegenüber 1939 kein grundsätzlich neues Verteilungsmuster hervorgebracht hat.
Dieser regionalpolitisch gesehenen planlosen Industrieförderung folgten in den 6oer Jahren regional gezielte Förderprogramme. Die aus der Sicht der Landespolitik noch relativ erfolgreiche Wirtschaftspolitik mit ihrer punktuellen Industrialisierung machte besonders Hilfen für die ländlichen Gebiete erforderlich. Um ein allzu starkes Ausspielen der einzelnen Bundesländer durch die Ansiedlungsprojekte zu verhindern, wurden bundesweit regionale Förderprogramme aufgestellt, in denen die Industrieansiedlung intensiviert werden sollte. Der Bund übernahm einen Teil der Finanzierung.
Südwestniedersachsen (die Landkreise Diepholz, Nienburg/Weser, Schaumburg-Lippe und Grafschaft Schaumburg), das mit dem ähnlich strukturierten Ostwestfalen zu einem der bundesgeförderten Gebiete zusammengefaßt worden war, wurde von Hennings auf die Wirkungen der extensiven Industrieförderung hin für den Zeitraum von 1965 bis 197o untersucht.[2]

1) ebenda, S. 46
2) G. Hennings, Grundlagen und Methoden der Koordination

Das Aktionsprogramm Südwestniedersachsen stellte mit der hohen Abwanderungsquote während der 5oer Jahre noch deutlicher die Forderung nach extensiver Wirtschaftsförderung, die trotz relativ geringerem Mitteleinsatz (als in Ostwestfalen) zustande kam. Es konnten nicht nur die abwandernden Landwirte aufgefangen werden. Durch die extensive Industrialisierung konnte auch der Gesamtumsatz der Industrieproduktion im gleichen Maße wie im benachbarten Ostwestfalen um 67 % gesteigert werden. Der qualitative Unterschied wird erst dann deutlich, wenn man die Umsatzsteigerung pro Beschäftigten errechnet: in Südwestniedersachsen 31 %, in Ostwestfalen 86 %. Das heißt, daß in Südwestniedersachsen die Rationalisierungseffekte und damit das Produktivitätswachstum um beinahe das Dreifache hinter dem Vergleichsgebiet zurückblieb. Auch das auf den ersten Blick positive Ergebnis des Bevölkerungswachstums ist nicht unbedingt auf die wachsende Wirtschaftskraft des Gebietes zurückzuführen, wenn man berücksichtigt, daß der Auspendlersaldo 197o in Südwestniedersachsen 11 o82 Erwerbstätige betrug (gegenüber 9 581 im wesentlich größeren Ostwestfalen). Die Unterschiede im Ergebnis zwischen dem zu Nordrhein-Westfalen gehörigen Ostwestfalen und Südwestniedersachsen liegen einmal in den erhöhten Aufwendungen für Ostwestfalen. Dort stellte das Land 2o2 DM pro Kopf der Wohnbevölkerung bereit. In Südwestniedersachsen waren es nur 69 DM.
Die Effektivität der öffentlichen Zuschüsse ist nicht einfach aus dem Verhältnis von Fördermittel pro neu geschaffenem Arbeitsplatz zu ersehen. Dieser Betrag ist in beiden Regionen - Ostwestfalen und Südwestniedersachsen - derselbe. Berücksichtigt man jedoch die unterschiedlichen Umsätze, die in den Vergleichsregionen erzielt wurden, dann wurden in

Noch Anmerkung 2, Seite
des Einsatzes raumwirksamer Bundesmittel, dargestellt am Beispiel der Politikbereiche, Raumordnungspolitik, regionale Gewerbestrukturpolitik und regionale Arbeitsmarktpolitik, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 2, Münster 1972

Niedersachsen wesentlich schlechtere (sei es unproduktivere oder konjunkturanfälligere) Arbeitsplätze mit dem gleichen Aufwand geschaffen.

Anders wurde die Situation dann, als das Wachstumspotential der Ballungsräume ausgeschöpft war und die ländlichen Regionen mit der Standorttrias von Niedriglohn, niedrigen Grundstückspreisen und ausreichend Arbeitskräften auch für größere Betriebe interessant wurden.
Für die regionale Wirtschaftspolitik war dann auch die Abseitsstellung relativiert.Die Mißerfolge der Extensivierung in der Wirtschaftsförderung wurden verdrängt und mit einem neuen Konzept, dem der Intensivierung (Erhöhung der Fördermittel, Verschärfung des Schwerpunktkonzepts, Ergänzung durch Infrastrukturmaßnahmen für einzelne Betriebe) fortgesetzt.

2) Die intensive Förderung der Industrialisierung

Seit 1969 hat sich die Förderkulisse der regionalen Wirtschaftsförderung grundlegend gewandelt. Das Problem der Bürokratie, den privaten Investoren nicht genügend Anreiz für die Standorte der regionalen Förderprogramme bieten zu können, schien nun gelöst.
Mit dem Gesetz zur Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6.Okt. 1969, dem Gesetz über die Gewährung von Investitionszulagen (Steueränderungsgesetz) vom 18. August 1969 und dann noch mit der Verbesserung des Zonenrandförderungsgesetzes vom 5. August 1971 begann auch für Niedersachsen eine neue Ära der regionalen Wirtschaftsförderung. Nicht zuletzt die negative Entwicklung des Indikators Industriebesatz machte drastische Maßnahmen nötig.[1)]

Industriebesatz (=Industriearbeitsplätze je 1ooo Einwohner) Niedersachsens	Stand 1951	Veränderung 51-54	54-57	57-6o	6o-63	63-65	65-69	Stand 197o
	71	+ 13	+ 18	+ 7	+ 3	+ 1	- 2	1o9

1) zit. nach Heinrich Hunke, Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 217

Die unkoordinierten und ungezielten Einzelprogramme wurden in den regionalen Aktionsprogrammen "Nordwestniedersachsen" und "Niedersächsisches Zonenrandgebiet" zusammengefaßt. Die Bundeszuschüsse wurden an eine rationalisierte und bestimmten Kriterien entsprechende Mittelvergabe gebunden. Die konjunkturelle Situation war günstig. Die Erfolgsberichte zeichnen für Niedersachsen ein besonders günstiges Bild:[1)] Im Zeitraum von 1969 bis 1973 wurde in den niedersächsischen Aktionsräumen

1,118 Mrd. DM an Fördermitteln (der GRW, ERP-Mittel und Investitionszulagen) ausgegeben

141 435 neue Arbeitsplätze im gewerblichen Bereich geschaffen (nach Angaben der Unternehmer) und

ein Investitionsvolumen der gewerblichen Wirtschaft von 13,158 Mrd. DM gefördert.

Niedersachsen erreichte damit in seinen Fördergebieten, die insgesamt nur 24 % aller Einwohner der Aktionsprogramme des Bundesgebietes beherbergen, einen Anteil der neuen Arbeitsplätze von 27,6 %, einen Anteil an den verausgabten Mitteln von 26,6 %, einen Zuwachs der geförderten wirtschaftsnahen Infrastruktur von 28,4 % und einen Förderanteil am Wohn- und Freizeitwert von 25,5 % aller Fördergebiete. Die Bürokratie schien aus den Fehlern gelernt zu haben:

- einmal wurden die Mittel regional konzentriert ausgegeben. 76 % der beanspruchten Fördermittel entfielen auf die dafür vorgesehenen Schwerpunktorte und
- zum anderen wurden die Mittel massiert ausgegeben. Leider läßt sich das nicht an den allgemeinen Zahlen ablesen, sondern eher an der Verfahrensweise (siehe nächstes Kapitel) erkennen.

---

1) vgl. die "Erfolge" der Gemeinschaftsaufgabe im 3. Rahmenplan und die offiziellen Erfolgsstatistiken des Informationsamtes der Bundesregierung: "Die Erfolge der regionalen Wirtschaftspolitik", in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 5o/1974, Bonn, 8. Mai 1974

Der "Schlüssel für die Lösung zahlreicher Regionalprobleme", wie der Bundesraumordnungsbericht 1972 feststellt, wurde mit dem Schwerpunktprinzip gefunden, das die Förderfläche auf einzelne Orte reduziert:

> "Infrage kommt nur ein Ort (für die Förderung nach der GRW/hdw), der in seinem Einzugsbereich über soviele Arbeitskräfte verfügt, daß mehrere gewerbliche Betriebe von unterschiedlicher Größe und Branchenzugehörigkeit existieren können. Eine solche Mischung setzt das Arbeitsplatzrisiko herab und bietet den Arbeitnehmern einen breiten Fächer beruflicher Möglichkeiten. Es entstehen Agglomerationsvorteile (für die Unternehmen/hdw), und für die Gemeinden stehen die Kosten der Infrastruktur in einem tragbaren Verhältnis zu der erreichbaren Steigerung der Wirtschaftskraft, Tatsächlich ist das Antizipieren künftiger Entwicklungen bei der Bereitstellung von Infrastruktur überhaupt nur zu rechtfertigen, wenn man alle Bemühungen auf wenige zukunftsträchtige Schwerpunkte konzentriert. Da eine solche antizipatorische Infrastrukturpolitik ihrerseits Voraussetzung für befriedigende Erfolge in der regionalen Entwicklungspolitik ist, erweist sich das Schwerpunktkonzept als Schlüssel für eine Lösung zahlreicher Regionalprobleme."1)

Im Kern geht es um die Frage, ob die regionale Wirtschaftsförderung überhaupt in der Lage ist, am Wirtschaftswachstum mehr als marginal zu partizipieren, d.h. Dauerarbeitsplätze, qualitativ gut ausgestattete Arbeitsplätze und Betriebe der Wachstumsbereiche in die Fördergebiete zu ziehen. Wie wir am Beispiel Südwestniedersachsens sahen, bietet die Zahl der Arbeitsplätze noch lange keine Gewähr für die Produktivität und damit auch die Einkommenssteigerung durch Neuansiedlung. Untersuchungen beweisen auch für die neue Phase der Regionalförderung das Gegenteil:[2)]

- abgesehen davon, daß die Zahlenangaben über die neugeschaffenen Arbeitsplätze von den Unternehmen vor Beginn der Neuansiedlungen abgegeben werden und bis zur Hälfte überzogen sein können, ist die Sicherheit der Arbeitsplätze nicht gewährleistet (Arbeitslose, Kurzarbeiter)

---

1) Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, BT-Drs. VI/3793, S. 96

2) Die Kritik der Gewerkschaft setzt hauptsächlich bei diesen Punkten an: Ursula Engelen-Kefer, Regionale Strukturpolitik - eine Betrachtung aus gewerkschaftlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen, Jg.27/1974, Heft 4
In gleicher Intention auch Adalbert Evers, Fragen an eine korrigierte Raumordnungspolitik, in: Stadtbauwelt1975, Heft 47

- Größere Neuansiedlungen sind oft nur im Zusammenhang mit dem vorangehenden oder darauffolgenden Zusammenbruch anderer Betriebe möglich (Arbeitskräftekonkurrenz). Der statistische Arbeitskräfteüberhang steht dem Markt oft faktisch gar nicht zur Verfügung.
- Die Qualität der Arbeitsplätze sinkt bei den Neuansiedlungen (besonders den Zweigbetrieben), die innerbetriebliche Arbeitsteilung zur Ausnutzung der Niedriglohngruppen wird nur regionalisiert (bis zu zwei Drittel der Neuansiedlungen der 6oer Jahre waren Zweigbetriebe)[1] Zweigbetriebe haben zusätzlich zur niedrigen Qualifikation noch den Effekt, daß sie in der Rezession leicht reduziert werden können, ohne den Stammbetrieb (der in den Ballungsgebieten liegt) direkt zu gefährden. Den schlimmsten Auswüchsen konjunkturellen Raubbaus auf Kosten der unterentwickelten Regionen z.B. in Form von sog. Rucksackbetrieben oder verlängerten Werkbänken versuchte man mit einer präziseren Begutachtung der Förderanträge entgegenzuwirken.[2]

Für die spektakulären Neuansiedlungen an der niedersächsischen Küste muß vermutet werden, daß hier Standortprioritäten vorlagen, die durch die Fördermittel kaum wesentlich modifiziert wurden. Diese Ansiedlungen stoppten den im internationalen Vergleich rückläufigen Trend der Bedeutung der norddeutschen Seehäfen. Es wäre einer eigenen Untersuchung wert, festzustellen, inwieweit die hafennahen Betriebe von Alusuisse, VAW, Dow Chemical, Kronos Titan und der Ölkonzerne zu Ansiedlungen der "zweiten Garde" gehören, die bei der Vergabe der Standorte in Rotterdam, Le Havre nicht mehr zum Zuge kamen und international gesehen in ähnlicher Weise mit der deutschen Küste vorlieb nehmen mußten wie die Zweigbetriebe in die Aktionsprogramme der ländlichen Gebiete gingen.[3] Bei der Mittelvergabe der Gemeinschaftsaufgabe

1) "Es suchten meist kleinere Zweigbetriebe mit durchschnittlich 5o Beschäftigten und - wie aus repräsentativen Einzeluntersuchungen hervorgeht - hohen Anteilen an Arbeitsplätzen für un- bzw. angelernte Arbeitskräfte weitaus häufiger (als neuerrichtete Betriebe/hdw) Standorte in den dünn besiedelten peripheren Gebieten auf." (Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1974, BT-Drs. 7/3582, S. 68)

2) Diese Art der Kontrolle wurde von den Wirtschaftsförderern bei den Interviews mehrfach als ausreichend angesehen.

3) Dafür spricht der Vergleich mit anderen Küstenstandorten

standen sie jedenfalls oben an und schmälerten so die Mittel für die übrigen Unternehmen.
Die Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Fördermittel zwang die Bürokratie recht bald dazu, Höchstsätze nicht nur generell für die einzelnen Schwerpunktorte (1o, 15, 2o, 25%-ige Förderung der Investitionsvorhaben), sondern auch eine Höchstgrenze für die geförderte Investitionssumme pro Arbeitsplatz festzulegen, um das Beschäftigungsziel nicht ganz aus den Augen zu verlieren, allerdings mit dem Effekt, das Wachstumsziel zu tangieren:
Die Förderungsgrenze liegt gegenwärtig (4. Rahmenplan) bei 2,55 Mio. DM Investitionskosten pro Arbeitsplatz.
Das Dilemma der Regelung liegt darin, daß durch solche Kriterien gerade die Ansiedlungsvorhaben ausgeschlossen werden können, die zu den wachstumsstärksten zählen und weitgehend vollautomatisiert arbeiten (z.B. Ölraffinerien). Das bedeutet, daß die Durchschnittszahlen von 85 ooo DM pro Arbeitsplatz für die Fördergebiete auf die relativ schlechte, zumindest arbeitsintensive Produktionsweise der dort neu errichteten Betriebe hinweist. Arbeitsintensiv sind aber die Branchen, die in der Entwicklung zurückgeblieben sind oder es sind Arbeitsplätze, bei denen der technische Fortschritt der Mechanisierung und Automation nicht in vollem Umfange ausgenutzt wurde. Damit ist der Vorrang der Arbeitsplatzförderung vor der Investitionsförderung (Investitionshöhe) zugleich ein Hinweis auf die Qualität der Arbeitsplätze in diesen Regionen.
Für Niedersachsen bedeutete das Konzept der Gemeinschaftsaufgabe mit der Bindung der Bundeszuschüsse an den gleich hohen Beitrag an Landesmitteln eine weitgehende Festlegung der eigenen Regionalpolitik im Rahmen der GRW, d.h. den Verzicht auf eine eigene Konzeption der Wirtschaftsförderung.

Noch Anmerkung 3, Seite
wie Le Havre oder Antwerpen. Dafür spricht auch die besondere Krisenanfälligkeit dieser Großansiedlungen, wie sie am deutlichsten bei der Hamburger Neuansiedlung von Reynolds zutage getreten sind (vgl SPIEGEL-Report über die Industrialisierung der Unterelbe, DER SPIEGEL, Nr.44/ 1974, S. 49 - 67)

Es mußte daher versuchen - um die für die Intensivierungsphase nötigen Mittel zu erhalten -, möglichst alle landeseigenen Schwerpunktorte in den Rahmenplan einzubringen. Im 4. Rahmenplan machte Niedersachsen deshalb auch den Vorschlag, auf eigene Faust Gebiete austauschen zu können, um mehr Schwerpunktorte in den Genuß der über Steuerabzüge wirkenden Investitionszulage bringen zu können.[1)]

Die immer striktere Anwendung des Schwerpunktprinzips (nach dem ersten Rahmenplan wurde auch das Investitionszulagengesetz von der regionalen ("Gießkannenprinzip") auf die Schwerpunktorientierung umgestellt) macht in Zusammenhang mit der Wachstumsperiode (1969 bis 1973) die "Erfolge" in Niedersachsen erklärbar. Sie ist aber gleichzeitig die Ursache für die weitgehende Vernachlässigung weiter Flächen, die für eine intensivierte Industrieförderung nicht in Frage kommen. Dabei sind die in den niedersächsischen Aktionsgebieten angemeldeten Schwerpunktorte zur Industrieförderung in ihrer Eignung zum großen Teil noch umstritten. Allein 1o der 64 Schwerpunktorte Niedersachsens haben unter 1o ooo Einwohner Der BDI verlangt dagegen einen Einzugsbereich von mindestens 4o ooo Arbeitskräften für entwicklungsfähige industrielle Schwerpunktorte.[2)] Diese Diskrepanz wird auch der Wirtschaftsförderung zum Problem, dessen Lösung in verschiedener Weise versucht wird:

---

1) "Von den Regionen, die den (für die Anerkennung als Fördergebiet erforderlichen) Schwellenwert von 25o Punkten erreichen, werden durch Herausnahme bestimmter Gebietsteile zusätzlich zu den 182 ooo Einwohnern der Feinabstimmung weitere Einwohnerwerte an anderer Stelle verfügbar gemacht. Die Festlegung der auf diese Weise vergrößerten Feinabstimmungsmasse (rd. 55o ooo) erfolgt dann unter dem Gesichtspunkt, möglichst viele Schwerpunktorte nach dem Landesraumordnungsprogramm und dem Landesentwicklungsprogramm zu erfassen." (Anmeldung zum 4. Rahmenplan, LT-Drs. 8/193, 28.1o.1974, S. 2)

2) Stellungnahme des BDI zur Raumordnungspolitik, in: Der Landkreis 1o/1965, Raumordnung, Industrieansiedlung, Landes- und Regionalplanung.

- einmal bedeuten diese ungeeigneten Schwerpunktorte ein Zugeständnis an besonders unterentwickelte Gebiete, für die eine Intensivförderung nicht infrage kommt und somit nach dem alten extensiven Muster - wenn überhaupt - weitergefördert wird. Der Produktivitätszuwachs bleibt dabei auf der Strecke.
- zweitens kennzeichnen kleinere Schwerpunktorte besonders günstige Standorte, deren natürliche Vorteile (Häfen, Verkehrsverbindungen, Energievorräte etc.) mit einem Förderzuschlag versehen werden.
- drittens verbindet sich mit der Auswahl dieser Orte die Hoffnung auf die Förderung in anderen Sektoren (Landwirtschaft/Fremdenverkehr), ohne daß man die Ausschließlichkeit dieser Orientierung bereits jetzt schon festschreiben will. Dazu gehören auch die zentralen Orte der Nahversorgungsbereiche, die mit einem Mindestmaß an Kleingewerbe, Frauenarbeitsplätzen und Handwerk ausgestattet sein sollen.

Aus diesem letzten Grunde wurde in die Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft auch schon von Anfang an (1969) die Förderung des Fremdenverkehrsgewerbes aufgenommen. Von den ca. 8oo zu den Schwerpunktorten zählenden Ortsteilen der niedersächsischen Fördergebiete sind nicht einmal 1oo ausschließlich der Industrieförderung vorbehalten. Alle übrigen zählen zugleich als Schwerpunktorte des Fremdenverkehrs. Damit ist angedeutet, daß auch die sektoral gezielte regionale Gewerbeförderung und Industriepolitik die regionalen Defizite nicht umfassend ausgleichen kann, sondern immer mehr "auszufransen" beginnt.
In der Differenzierungsphase der Industrieförderung tritt deshalb das Problem des regionalen Zusammenhangs wieder stärker in den Vordergrund, weil sich der konzeptgemäße Zusammenhang von Industrieförderung und regionalem Wohlstand nicht einstellte.

3) Die Ausdifferenzierung der Industrieförderung

Mit der Intensivierung der Industrieförderung in den strukturschwachen Regionen ging nicht nur die Konzentration auf möglichst wenige Schwerpunktorte einher, sondern

auch die Konzentration der Mittel. Die Gemeinschaftsaufgabe beinhaltete daher nicht nur das Schwerpunktkonzept, die Mittelvielfalt von Investitionszulagen, -zuschüssen, Bürgschaften, Darlehen und ERP-Mitteln, die zum Teil kummulativ vergeben werden können (bei Interviews wurde zugestanden, daß sich diese Mittel über den Höchstförderungssatz von 25 % hinaus oft bis zu 5o % der Investitionssumme kummulieren lassen). Sie beinhaltete als zweites Förderinstrument ja auch die Erstellung der sog. wirtschaftsnahen Infrastruktur: Industriegeländeerschließung, Wegebau, Energie-, Wasser- und Abwasserleitungen u.ä. Auch hier wurde oft vermutet, daß diese von den Gemeinden beantragten Investitionen, die im Zonenrandgebiet bis zu 1oo % bezuschußt werden, oftmals nichts anderes darstellten als ausschließlich von einem Betrieb genutzte - faktisch private - Anlagen, deren Mehrfachnutzung mehr auf Hoffnungen, denn auf realistischen Planungen beruht.(wie z.B. die neuen Hafenanlagen im Unterweser- und Unterelbegebiet).
Auch die zusätzlichen Förderinstrumente wurden oft in diesem Sinne verwandt: Die ERP-Mittel für den gewerblichen Mittelstand wurden an Zulieferfirmen (z.B. von VW) gegeben und ermöglichten so einen Kostenvorteil für die Großbetriebe, von denen die Zulieferfirmen meist vollkommen abhängig sind. Die Maßnahmen der breiten Instrumentenpalette der Fördermöglichkeiten wirkten damit selektiv auf die gewerblichen Investitionen. Wie das Anwachsen der Zahl der Zweigbetriebe in den Förderregionen zeigt, erschlossen sich in dieser Phase die Großbetriebe der Zentren das Hinterland. Die selektive Wirkung dieser Phase wurde für die Bürokratie spätestens dann zum Trauma, als sich Wachstumsbranchen wie die Automobilindustrie (für Niedersachsen VW in Salzgitter, Wolfsburg, Emden und Hannover) als strukturgefährdet (Ölkrise!) erwiesen und die Entlassung von über 2o ooo Arbeitskräften allein in Wolfsburg zur Diskussion stand. Aber auch die Schließung von anderen Zweigbetrieben (z.B. gleichzeitig sechs Zweigbetriebe einer Firma der Textilindustrie mit zusammen 5oo Arbeitsplätzen[1]) ließ immer mehr Zweifel an

1) davon berichtet Karl-Heinrich Hansmeyer, Aspekte der Gewerbeansiedlung für künftige Entwicklung ländlicher Räume, in: Der ländliche Raum, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung,Bd.89,S.39

der Richtigkeit des Intensivierungskonzeptes der regionalen Wirtschaftsförderung aufkommen. Die "Kielwasser-Theorie" des Primäreffektes durch Industriearbeitsplätze wurde angezweifelt (Hansmeyer/Hübler), da im Endeffekt weder die Strukturkrise vermieden noch das Wirtschaftsgefälle aufgehoben wurde.
Der Erfolg der intensiv konzipierten "Anreiz-Politik" für Industrieinvestitionen wird aus drei Gründen als negativ hingestellt:

- einmal konnte nur in den seltensten Fällen (bei 16 von 1 328 Neuansiedlungen im Bundesgebiet in den Jahren 197o/71) die staatliche Förderung zum wichtigsten Motiv für die Standortwahl werden (vgl. dazu Tabelle 14). Die Ausnutzung des Arbeitskräfte- und Grundstückspreisvorteils der ländlichen Regionen durch die Industrie wäre auch ohne staatliche Hilfe zustandegekommen.

Tabelle 14: Motive der Standortwahl von Industriebetrieben 197o/71 1)

Motive der Standortwahl	Neuerrichtete und verlagerte Industriebetriebe 197o/71 +)	
	Betriebe	Beschäftigte
Arbeitskräfteangebote	666	44 1o4
Verfügbarkeit von Flächen	551	24 97o
Absatz und Transport	5o	2 565
Öffentliche Förderung	16	514
Rohstoffe	5	215
private Gründe	4o	3 683

+) In den Zahlen sind keine Mehrfachnennungen enthalten.

- zweitens - das zeigt auch die obige Tabelle mit dem Hauptmotiv der verfügbaren Arbeitskräfte - verschlechtert sich das Arbeitsplatzangebot qualitativ durch die Industrieansiedlungen (siehe auch Fußnote 1, Seite 142). Durch das Schwerpunktprinzip nahm zumindest die kleinräumige Entleerung der ländlichen Gebiete zu. Der großräumige Ansatz von Entwicklungsgebieten und Schwerpunktorten ging zu

1) Quelle: Raumordnungsbericht der Bundesergierung1974,a.a.O., S. 77

Lasten der von Abwanderung und Pendlerschicksalen betroffenen Landkreise und Gemeinden, da auch die Infrastrukturinvestitionen der Wirtschaftsförderung nur den Schwerpunktorten zukommen. Die Gemeindereform als Teil der Raumordnung ist die logische Konsequenz davon.

- drittens beschleunigen die Folgeeffekte "gelungener" Ansiedlungsvorhaben das Regionalproblem. Die aus dem Motiv der billig und massenhaft vorhandenen Arbeitskräfte angelockten Industrieunternehmen müssen bald Rationalisierungsinvestitionen vornehmen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Die regionale Wirtschaftsförderung sieht sich dann gezwungen, mit ihren Rationalisierungsbeihilfen den Arbeitsplatzeffekt dieser Investitionen wieder in Frage zu stellen. Die Entwicklung der Förderkriterien vom 1. bis zum 4. Rahmenplan weist darauf hin, daß sich die Fälle häufen, bei denen durch Rationalisierungen, Wechsel des Besitzers und Verlagerungen innerhalb oder zwischen den Fördergebieten nochmals staatliche Fördermittel an bereits geförderte Betriebe zugeschossen werden.[1)]

Daraus ergibt sich, daß die regionale Wirtschaftsförderung oftmals als überflüssige Zuwendung an die Wirtschaft zu verstehen oder aber mit ihren eigenen Folgewirkungen soweit beschäftigt ist, daß sie sich konzeptionell immer enger - mit einem immer breiteren Instrumentarium - auf das Wohlergehen der Wirtschaft beschränkt und regionalpolitische Zielsetzungen (Schaffung qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze in ländlichen Räumen) dabei aus den Augen verliert. (Die Zahl der Industriearbeitsplätze in Niedersachsen nimmt weiterhin ab.)

Als Alternative zu einem als gescheitert anzusehenden Industrialisierungskonzept in der Regionalpolitik erscheint nun die direkte Betonung der Wohlfahrtskomponente in der Raumordnung als eigenständiger Ansatz: Unter den Gutachten

---

1) Die "Regelungen über Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung" in den Rahmenplänen wurden unter diesen Gesichtspunkten ergänzt und präzisiert: "Umstellung oder grundlegende Rationalisierung", "Besondere Regelung für die Verlagerung eines gewerblichen Produktionsbetriebes" und "Besondere Regelung für die Förderung des Erwerbs von Betrieben". Die beiden letzten Punkte wurden im 4. Rahmenplan neu aufgenommen, BT-Drs. 7/3601,S. 13-16

zur besseren Abgrenzung und Kontrolle der Fördergebiete erschien daher konsequent der Vorschlag, das Einkommen direkt über Subventionen an die Arbeitnehmer zu verbessern und nicht über die Wirtschaftsförderung.[1)]
Unter den wirtschaftspolitischen Konzepten wurde auch die Diskussion um die Investitionslenkung intensiviert - ohne allerdings in irgendeiner Weise in die offizielle Wirtschaftspolitik Eingang zu finden.[2)]
Am stärksten wird der Ansatz in der bürokratischen Diskussion (vgl. auch den Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1974) weiterentwickelt, der sich auf den tertiären Sektor bezieht. Doch auch das Beispiel der Fremdenverkehrsförderung zeigt im folgenden recht deutlich, daß sich sektorale Wirtschaftspolitik auch in diesem Bereich dem Dilemma nicht entziehen kann, das in der widersprüchlichen Zielstruktur einer zugleich auf Wachstum, soziale Gerechtigkeit und Arbeitsplatzförderung gerichteten regionalen Wirtschaftsförderung angelegt ist.

---

1) Regionalpolitik weniger als Wirtschaftspolitik denn als Sozialpolitik zu verstehen, ist der Ansatz der Gewerkschaften, der auch von verschiedenen Wissenschaftlern (Thoss u.a.) unterstützt wird, vgl. Ursula Engelen-Kefer, Regionale Strukturpolitik, a.a.O.
2) Bei dieser Frage engagierten sich ebenfalls die Gewerkschaften sehr stark, vgl. Heft Nr.12/73 der Gewerkschaftlichen Monatshefte des DGB und die zeitweise recht heftig geführte Diskussion um Vorschläge der Jungsozialisten in der SPD (vgl. die Tagespresse im Sept. 1975)
3) Angesichts dieses Zielkonflikts kann G. Voss in seiner Bestandsaufnahme nur den Entwicklungstrend fortschreiben: "Bei der Fortentwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik sollte besonders auf eine stärkere Individualisierung der Ziele und Maßnahmen abgestellt werden. Die regionale Wirtschaftspolitik muß innerhalb der Fördergebiete sehr viel mehr differenzieren, als das mit der reinen Arbeitsplatzförderung möglich ist." Gerhard Voss, Stand der Zieldiskussion in der regionalen Wirtschaftspolitik, in: struktur 4/1975, S. 77

3.1.2.3 Der Fremdenverkehr als Förderungsobjekt

Bei der Agrarförderung und bei der Industrieförderung kann man beobachten, daß gerade in der Intensivierungsphase dieser Sektoralprogramme für Gebiete und Betriebe, die nicht den Wachstumszielen gerecht werden konnten, aber aus regionalpolitischen Gründen nicht einfach in die förderungsfreie Zone entlassen werden konnten, die Fremdenverkehrsförderung zur rettenden Idee, zum außersektoralen Hilfsinstrument wurde.

a) Die Ergänzung zur landwirtschaftlichen Produktion

Die Fördergebiete der Regionalpolitik sind fast ausschließlich gekennzeichnet durch die Merkmale
- geringe Wirtschaftskraft
- dünne Besiedlung
- bergige oder Küstengegend
- nur vereinzelt mit industriellen Inseln durchsetzt
- landwirtschaftliche Gebiete

Die Merkmale, die dann noch innerhalb der Landwirtschaft die Problemgebiete kennzeichnen (bergig, Heidegebiet, Moor oder Küste) sind aber gerade für touristische Standorte interessant. Es liegt also nahe, den Wirtschaftssektor auszubauen, dessen Vorteile am ehesten eine Region kennzeichnen. Und daß der Fremdenverkehr ein Wirtschaftszweig mit überregionalen Bezügen ist, leuchtet dann ein, wenn man bedenkt, daß die Touristen und Erholungssuchenden oft weite Strecken bis zum Urlaubsort in Kauf nehmen. Statistisch ermittelt lassen Touristen ca. 33o DM bei einem 14tägigen Aufenthalt in der Urlaubsgegend.[1] Wie kann man nun diese Quelle für die Regionalförderung anzapfen; denn immerhin verbrachte 1973 jeder 2. der 36 Millionen deutschen Urlauber seine Ferienzeit im Inland und sicherte damit ca. 1,5 Mio. Arbeitsplätze.[2]

---

1) Dieser Wert gilt für das Jahr 1971 als Ergebnis des Inlandstourismus. Errechnet nach Rainer Burchard, Der Beitrag des Fremdenverkehrs zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, in: Innere Kolonisation, 3/1975, S. 126

2) vgl. Rainer Burchard, Der Beitrag des Fremdenverkehrs.., a.a.O., S. 124

Für die Agrarpolitik stellte sich die Fremdenverkehrsförderung unter einem doppelten Gesichtspunkt

a) der Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze und damit Beschleunigung des Agrarstrukturwandels und
b) der Erhöhung des Betriebseinkommens der Landwirte durch zusätzliche Betriebseinnahmen neben der Landwirtschaft.

Die erste Alternative paßt am besten in das Konzept der Intensivierung der Landwirtschaft bzw. ist eine Folge dieser Phase. In einer Untersuchung stellte Menke fest, daß die Abnahme der Zahl landwirtschaftlicher Betriebe in Fremdenverkehrsgemeinden von 1949 bis 1960 doppelt so hoch war wie im niedersächsischen Durchschnitt. Dazu kommt, daß gerade in den Fremdenverkehrsgebieten auch die meisten landwirtschaftlichen Kleinbetriebe liegen, die einer Agrarstrukturverbesserung im Wege stehen.[1)]

Das Problem bei diesem Ansatz liegt nun darin, daß diese Ergebnisse nur für die zentralen Fremdenverkehrsgebiete gelten [2)] und bei einer extensiven Fremdenverkehrsförderung. Die Probleme der intensiven Fremdenverkehrsförderung werden weiter unten am Beispiel des Harzes aufgenommen.

Die zweite Alternative (Ferien auf dem Bauernhof) steht im Zeichen der extensiven Fremdenverkehrsförderung, die von den meisten Bundesländern nur halbherzig betrieben wird, weil sie der inzwischen eingetretenen Phase der Intensivierung entgegenläuft und die für die groß angelegten Infrastrukturmaßnahmen erforderlichen Gästezahlen dezimiert. Schließlich ist auch das Konzept der "Ferien auf dem Bauernhof" vom Vorhandensein minimaler Infrastrukturausstattungen (Wanderwege, Freibad, Verkehrsverbindung, Restaurants etc.) abhängig, die heute nicht mehr in allen Gemeinden unterhalten werden können. Dennoch gewähren - konjunkturell verstärkt - einzelne Bundesländer 4o%ige Kredite zum Ausbau

1) A. Menke, Der Einfluß des Fremdenverkehrs auf die Entwicklung ländlicher Räume, Diss., Hannover 1965, S. 77 f.)
2) vgl. auch H. Meinke, Tourismus und wirtschaftliche Entwicklung, in: Weltwirt.Studien 13/1968)

bäuerlicher Fremdenverkehrskapazitäten, deren Investitionskosten zwischen 5 ooo und 1o ooo DM liegen (Rheinland-Pfalz, Bayern, in Niedersachsen sind ERP-Kredite möglich). Diese Subventionen sind oft in zweifacher Hinsicht Fehlinvestitionen von privater und öffentlicher Seite: Die Belegtage, die zur Einkommensverbesserung nötig sind, werden nicht erreicht,und der Berufswechsel der Landwirte wird unnötig gebremst.[1] Fasterding nennt nur eine Situation, die für eine solche Form der Koppelung von Landwirtschaft und Fremdenverkehrsförderung spricht:

> "Wenn man nicht auf lange Sicht Einkommensverteilungspolitik zugunsten der Landwirtschaft betreiben will, ist eine Förderung solcher Betriebe (Kleinbetriebe mit höchstens 6 Fremdenbetten und höchstens 1 zusätzlichen Arbeitskraft) nur zu vertreten, wenn die Bewirtschafter keine Einkommensalternativen haben." 2)

Letztlich kummulieren so regional wieder die Produktionsnachteile in der sektoral additiven Förderung von Landwirtschaft und Fremdenverkehr. Der Mangel an gewerblichen Arbeitsplätzen in Handel und Industrie wird vorausgesetzt.
Für die Politik der ländlichen Räume ist das Problem weder gelöst, wenn der Haupterwerbssektor einer Region wechselt - wie bei der ersten Alternative -, noch wenn die additive Förderung verschiedener Erwerbsbereiche in ihrem niedrigsten Niveau zustande kommt. Bei einer Ausgliederung des Fremdenverkehrs bei gleichzeitiger Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion gibt es zusätzlich noch gegenläufige Effekte, die mit den Umweltproblemen der Massentierhaltung nur angedeutet werden sollen.[3]
Im Kreis Vechta konzentrierten sich bereits 1971 256 ooo Mastschweine, 5,9 Mio. Legehennen, 1,3 Mio. Masthähnchen und 18 ooo Mastkälber, die jährlich über 1,6 Mio. cbm Gülle oder 13 ooo t Stickstoff produzieren. Da zunehmend der Mist nicht mehr getrocknet wird, sondern flüssig auf die Felder

---

1) Ferdinand Fasterding, Fremdenverkehrsförderung als Maßnahme zur Verbesserung der Einkommenslage der Landwirtschaft, in: NArchfNds Bd. 22, 1973, H.1, S. 38
2) ebenda, S. 42
3) Hubert Hoffmann und Hans Wilhelm Windhorst, Probleme der Abfallbeseitigung bei der Massentierhaltung in Südoldenburger Raum, in: NArchfNds, Bd. 22,1973, H.4, S. 356 ff.

aufgebracht wird, ist eine erhebliche Geruchsbelästigung mit der Massentierhaltung verbunden; die Schäden im Grundwasserbestand und Abholzungen zur Gülleverarbeitung kommen noch dazu. In der Kombination von Tierhaltung und Getreideanbau dominiert inzwischen der Maisanbau, was zu einer monostrukturierten eintönigen Landschaftsgestaltung führt. Gleichzeitig sind aber im Bereich Vechta-Diepholz 22 Gemeinden als Fremdenverkehrsorte im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ausgewiesen (Anmeldung zum 4. Rahmenplan).
Ähnlich ist es mit der Industrieförderung, wo die Konzentration der Betriebe in den Schwerpunktorten in der Intensivierungsphase Arbeitskräfte freisetzt, die in anderen Sektoren unterkommen müssen. Dieselbe Industrieförderung schließt aber eine Intensivierung des Fremdenverkehrs durch die Folgeprobleme der Industrieansiedlung weitgehend aus. Nur dort, wo die Industrieförderung nicht mehr greift, soll dann der Fremdenverkehr seine Schwerpunkte entwickeln.

Es wird am Beispiel der Fremdenverkehrsförderung und -entwicklung des Harzes zu zeigen sein, wie auch der Fremdenverkehr als Wirtschaftssektor seine eigene Dynamik entwickelt, die dem Intensivierungskonzept der Förderpolitik "davonläuft" und gleichzeitig das Regionalproblem ungelöst läßt.

b) Die Phasenhaftigkeit der Fremdenverkehrsförderung

Die Betriebsgrößenpolitik der Landwirtschaftsförderung und das Schwerpunkt- und Wachstumskonzept der Industrieförderung hatten zweierlei Effekte für die räumliche Entwicklung: einmal wurde nur noch ein Teilbereich der agrarischen und industriellen Produktion zentral erfaßt und dem Ziel der Produktivitäts- und Einkommenssteigerung zugeordnet. Weite Teile dieser Produktionssektoren wurden unter dem Schlagwort der "Übergangsregulierung" und "Anpassungshilfen" marginalisiert (Nebenerwerbslandwirte, ERP-geförderte Gewerbebetriebe, Rationalisierungs- und Frachthilfen).
Wo es keine gegenseitigen sektoralen Substitutionsmöglichkeiten z.B. von landwirtschaftlichen und Industriearbeits-

plätzen gibt, mußte eben das Schwerpunktprogramm der sektoralen Förderung mit Zusatzmaßnahmen (Ausnahmeregelungen für das Zonenrandgebiet, für Bergbauern, für umweltgefährdende Betriebe, für Schwerpunktorte unter der Mindestgröße, für bestimmte Branchen und Konjunkturphasen) durchbrochen bzw. ergänzt werden. Aus der Sicht der Regionalentwicklung wurde durch die Intensivierungsphase der Förderpolitik eine Regionalisierung bestimmter Produktionsarten erreicht, die gerade im Verhältnis von Agrar- und Industrieproduktion oft noch eine symbiotische Verbindung einging (Nahrungsmittelindustrie in Südoldenburg (Vechta/Cloppenburg) und um Hildesheim/Braunschweig). Umgekehrt kummulierten die Produktivitätsrückstände beider Sektoren in anderen Gebieten (Ostfriesland, Bremervörde, Lüchow-Dannenberg, Zentralheide und im Mittelgebirge). Wie oben bereits erwähnt, scheinen in den strukturschwachen Gebieten der Landwirtschafts- und Industrieentwicklung die Merkmale touristisch attraktiver Gebiete zu kummulieren und von daher den eigenen Förderschwerpunkt Fremdenverkehr nahezulegen, eigentlich das ideale Beispiel funktionsteiliger, letztlich den Gesamtraum harmonisierender Regionalisierung. Daß dies nicht so einfach ist, wurde beim Beispiel "Ferien auf dem Bauernhof" als Randerscheinung der Agrarförderung bereits deutlich. Noch plastischer wird der selektive Effekt einer nun auch auf den Fremdenverkehr übertragenen intensiven Sektoralförderung, wenn man ein klassisches Touristengebiet wie den Harz untersucht.

In der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ist die Fremdenverkehrsförderung als Flächenförderung (quasi in Ergänzung aller durch die Schwerpunkte nicht abgedeckten Flächen) ausgewiesen. Niedersachsen hat daran - nach Schleswig-Holstein und Bayern - den drittgrößten Anteil (vgl. Tabelle "Regionale Wirtschaftsförderung - Fremdenverkehr 1969 bis 1974).

Tabelle 15: Regionale Wirtschaftsförderung 1969 bis 1974[1)]

(Fremdenverkehrsförderung)

Land	gewerbliche Wirtschaft							Infrastruktur	
	insgesamt					davon Investition über 10 Mio DM im Einzelfall			
	neue Betten	Förderungsfälle *)		Inv. Summe in Mio DM					
		ges.	darunter Rat. **	ges.	darunter Rat. **	Förderfälle	Inv. Summe in Mio DM	Förderfälle	Inv. Summe in Mio DM
Schleswig-Holst.	46 160	895	53	1 268,4	5,2	23	953,6	119	160,4
Niedersachsen	32 400	796	23	841,1	10,1	18	519,5	170	191,4
Nordrhein-Westf.	4 247	329	20	119,5	1,8	1	12,8	14	2,1
Hessen	5 438	348	5	189,4	0,5	1	12,5	244	71,7
Rheinland-Pfalz	10 046	271	—	297,0	—	9	124,4	56	58,7
Baden-Württembg.	3 681	226	—	161,6	—	3	41,7	11	23,5
Bayern	19 376	983	50	894,7	3,9	16	508,1	323	272,2
Saarland	1 407	26	—	79,8	—	2	58,6	7	24,0
Bundesgebiet	122 755	3 874	151	3 831,5	21,4	73	2 231,2	944	804,0
dito einschl. Sanatorien u. ä. (WiZweig 710)	129 941	3 006	158	4 758,3	23,8	104	3 001,4		

*) Einzeleigentum zahlreicher Personen an einem Objekt wird als 1 Fall gerechnet.
**) Rat. = Rationalisierungs- und Umstellungsinvestitionen.

Untersucht man nun die Ergebnisse der ersten fünf Förderjahre für Niedersachsen auf ihre Flächenwirkung, so läßt sich bereits bei einer oberflächlichen Differenzierung die Dominanz des Schwerpunktprinzips feststellen:

- von den geförderten Gesamtinvestitionen von 841,1 Mio DM entfallen allein 519,5 Mio auf 18 Projekte mit mindestens 1o Mio Investitionssumme, d.h. zwei Prozent der Projekte erhielten 61 Prozent der Fördermittel.

Die Mehrzahl dieser Großprojekte wurde im Harz gebaut. Der regionale Effekt dieser konzentriert eingesetzten Mittel soll noch weiter verfolgt werden, da sich die übrigen Mittel (4o %) auf eine Fläche verteilen, die über die Hälfte des Landes Niedersachsen ausmacht und mit Ausnahme der Nordseebäder als für die Raumentwicklung im Sinne eines "Primäreffektes" irrelevant angesehen werden können. Die sozialpolitische Funktion soll deswegen nicht bestritten werden.

1) Quelle: Rainer Burchard, Der Beitrag des Fremdenverkehrs..., a.a.O., S. 125

Den Strukturwandel des Fremdenverkehrs im Harz hat Dieter Uthoff seit Beginn der Gemeinschaftsaufgabe näher untersucht.[1] Diese Angaben decken sich mit den Ergebnissen unserer Interviews im Kultusministerium (Abt. Landschaftsschutz).

Hatte die Fremdenverkehrsförderung in ihrer Konzeption vor der Intensivierung durch die Gemeinschaftsaufgabe das Hauptproblem, die Erholungsgebiete vor dem unkontrollierten Einsickern der Industrie zu schützen (z.B. beim letzten großen Moor-Vogelschutzgebiet Riddagshausen östlich von Braunschweig) und die industrielle Nutzung der Naturvorkommen in den Landschaftsschutzgebieten zu minimieren (im Harz wurden immer wieder Ansprüche der Industrie angemeldet zur direkten Nutzung der Stauseen, Vergrößerung der Steinbrüche, Intensivierung des Bergbaus zur Urangewinnung etc.), so kommen die Gefahren für die Landschaft nun aus der Art des Fremdenverkehrs selbst. Bettenburgen in Betonbauweise ragen bis zu 2o Stockwerke hoch in die Erholungslandschaft, vierspurige Schnellstraßen durchschneiden die Wälder oder sind geplant (Vienenburg-Braunlage).

Dabei war es dringend notwendig, daß sich in diesem Gebiet "etwas tut", damit sich die defizitären "Kennzahlen" für die demographisch-ökonomische Struktur des Harzes - im Vergleich zur Bundesrepublik verbessern:

Tabelle 16: Vergleich demographisch-ökonomischer Kennzahlen Harz - Bundesrepublik 2)

197o betrug	Harz	BRD
die Bevölkerungsdichte (Einw/km²)	63	244
die Beschäftigtenquote (Besch.in % der Einw.)	36,o	4o,2
der Anteil der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe an der Gesamtzahl der Beschäftigten	34,8	48,9
Bruttoinlandprodukt je Einw in DM	642o	1128o
Gemeindl.Steuerkraft je Einw. in DM	189	268
entwickelte sich die Bevölkerung in %	- 5,7	+ 7,9
nahm das Bruttoinlandprodukt zu in % um	8,1	1o,5

Der Entwicklungssprung scheint mit den 7oer Jahren zu kommen. Während von 196o bis 197o die Bettenzahl im Harz von 3o 4oo auf 36 4oo langsam anstieg (19 %), erreichte sie 1973 bereits sprunghaft über 5o ooo (Zuwachs von 4o % des Gesamtzuwachses seit 196o). Die zeitliche Konzentration ist mit einer lokalen verknüpft: 13 75o Betten wurden bis 1973 von nur 16 Einzelbetrieben neu erstellt und konzentrieren sich in sechs Orten, die sich durch eine bereits bisher gute Fremdenverkehrssituation auszeichnen; nämlich

- hohe Übernachtungszahlen dank bereits vorhandenem umfangreichen Bettenangebots und relativ guter Ausstattung mit Einrichtungen für Kur und Erholung,
- einen verhältnismäßig ausgeglichenen Jahresgang der Fremdenübernachtungen,
- eine günstige Auslastung des vorhandenen Bettenangebots.[1)]

Die Fremdenverkehrsförderung traf massiert auf die bisher begünstigten Orte. Die Siedlungsstruktur veränderte sich, Baukörperproportionen und Konstruktionsprinzipien städtischer Gebiete wurden ohne Rücksicht auf die landschaftliche Eigenart des Harzes übertragen. Dabei wurden bei der gesamten Anlage die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung vernachlässigt. Dies ging umso leichter, als nur in drei Harzorten 1973 ein genehmigter Flächennutzungsplan vorlag. 87 % des neuen Bettenangebotes sind in einem Zustand der Planlosigkeit entstanden. Der Entwicklungsplan "Fremdenverkehr Harz" wurde 1971 und 1973 jeweils nachträglich an diesen Wildwuchs angepaßt:

> "Als bedauerliche Tatsache bleibt festzuhalten, daß durch die Großprojekte steuernd in die Fremdenverkehrsentwicklung eingegriffen wurde, ohne daß der Fremdenverkehrsentwicklungsplan Berücksichtigung finden konnte und daß landschaftliche Eingriffe größten Ausmaßes stattfanden, ohne daß ein Landschaftsrahmenplan leitend hinzugezogen werden konnte. Die Standort- und Größenwahl der Ferienzentren ist eine Folge zufälliger Initiativen der Gemeinden, gepaart mit den Interessen der Bauträgergesellschaften und Investoren." 2)

Anmerkungen Seite 156

1) Dieter Uthoff, Ferienzentren im Harz, in:NArchfNds, Bd.23, 1974, Heft 1, S. 14-37
2) ebenda, S. 15
1) ebenda, S. 3o

Die Gründe dafür müssen noch genannt werden:
Die Intensivierung des Fremdenverkehrs im Harz traf zwar auf eine relativ unvorbereitete Landschaft, konnte aber auf ein umso ausdifferenzierteres Instrumentarium der Förderungsmöglichkeiten zurückgreifen:

1. steuerfreie Investitionszulage in Höhe von 1o % der Investitionen
2. Investitionszuschuß bis zu 5 % der Investitionen aus der GRW
3. Sonderabschreibungen während der ersten drei Jahre in Höhe von 3o % auf Grundstücke und Gebäude und von 5o % auf Einrichtungen
4. zinsgünstige Kredite aus dem ERP-Vermögen
5. Landesbürgschaften
6. Möglichkeiten zu steuerlichen Verlustvorträgen und
7. zusätzliche Infrastrukturleistungen der Kommunen, die ebenfalls über die GRW abgewickelt werden können oder von den Gemeinden selbständig finanziert werden.[1)]

Bauträgergesellschaften in der Gesellschaftsform der GmbH und Co KG (der Prototyp der Berliner Abschreibungs- und Pleitefirmen) übernahmen Organisation, Bau und Verkauf der Ferienanlagen, die als Eigentumswohnungen mit gewerblicher Nutzung über ähnlich strukturierte Betriebsgesellschaften unterhalten werden. Die Gewinnerwartung für ein sonst nicht anlagefähiges Kapital war meist für die Gründung der Gesellschaften ausschlaggebend. Das Kapital stammt ausschließlich aus den Zentren Hannover, Hamburg, Bremen und dem Ruhrgebiet, wohin auch die Gewinne transferiert werden.

Anmerkung 2, Seite
Dieter Uthoff, a.a.O., S. 3o

1) Die Angaben stammen ebenfalls aus der Studie von Dieter Uthoff, a.a.O.

Damit ist schon angedeutet, daß der wirtschaftliche Effekt für die Region nicht über die Kapitalakkumulation, sondern höchstens über die Einkommen der laufenden Betriebshaltung erreicht werden kann. Selbst die Baufirmen sind nicht durchweg der Harzregion zuzurechnen - was z.T. an der Bauweise zu erkennen ist, für die die regionalen Unternehmen instrumental und kapazitätsmäßig nicht ausgestattet sind. Aber gerade bei der Betriebsführung mußte festgestellt werden, daß der Arbeitsplatzeffekt wahrscheinlich nur die Hälfte der Planungen ausmacht: es wird - statt wie geplant für sechs bis zwölf Betten - nun nur noch für fünfzehn Betten eine Arbeitskraft benötigt.
Die von der Regierung veranschlagte Steigerung des Bruttoinlandproduktes von 16o Mio. DM jährlich wird nun maximal 68 Mio. DM betragen, wobei noch die Gewinne und die Kapitalverzinsung sowie eine volle Kapazitätsauslastung eingerechnet sind. Die Hälfte des Wertschöpfungsbetrages fließt sicher zu den Eigentümern in die Zentren ab (ca. 2o Mio.DM) und die Auslastung der Betten beträgt vorerst noch höchstens 5o %. Aber selbst der neu geschaffene Arbeitsplatzzuwachs kommt nicht voll der Region zugute:

- nur 47% der Stellen konnten von Bewohnern des Harzes besetzt werden, da qualifizierte Bewerber aus dem Harz fehlen (Ausbildungsproblem)
- zu 42 % wurde das Fachpersonal aus allen Teilen der BRD angeworben und
- etwa 11 % der Beschäftigten sind Ausländer.

Die Ferienzentren benötigten pro Arbeitsplatz einen Investitionsaufwand (und einen entsprechenden Förderbetrag) von ca. 25o ooo DM. Sie richten sich, um überhaupt rentierlich arbeiten zu können, an ein finanzkräftiges Publikum, das bisher im Harz nicht vorherrschend war. Wenn sich dieser Umschwung bei den Fremdenverkehrsgästen nicht vollzieht, besteht die Gefahr, daß die Ferienzentren zu "Wohlstandsruinen" verkommen oder einen ruinösen Wettbewerb mit dem ortsansässigen Beherbergungsgewerbe aufnehmen müssen.[1] Solche

1) Solange von den neuen Großbetrieben Preise gefordert werden, die kostendeckend sind, ist für die alten Betriebe keine Konkurrenz zu erwarten. Das ändert sich allerdings,

Befürchtungen haben sich auch bei der Bürokratie eingeschlichen, die inzwischen alle Großprojektplanungen für den Harz gestoppt hat (vgl. Interviews) und für die Zukunftsaussichten mit orakelhaften Hoffnungsbeteuerungen argumentiert: "Wenn nicht gänzlich an der Nachfrage vorbeiinvestiert wurde, stellen sich die Früchte der Investitionen nach einigen Jahren ein."[1)]
Die Intensivierungsphase der Fremdenverkehrsförderung scheint damit auch bereits weitgehend abgeschlossen zu sein. Ob die geschaffenen Schwerpunkte den Konjunkturbewegungen standhalten werden, bleibt abzuwarten. Der bisherige Effekt der Fremdenverkehrsförderung hat in erster Linie Abschreibungskapital in die Entwicklungsgebiete gebracht. Die Förderung des weiten Landes der Entwicklungsregionen blieb davon unberührt, die Probleme bestehen fort und die Trümpfe der Schwerpunktförderung sind mit zunehmendem Bekanntwerden der Folgeerscheinungen ausgereizt. Der Wandel der Förderungspolitik soll an einem Vergleich des ersten mit dem vierten Rahmenplan der GRW deutlich gemacht werden, um damit die Abwendung von sektoraler Schwerpunktpolitik zu kennzeichnen:
Noch 1972[2)] wurde als Kriterium für die Fremdenverkehrsförderung an erster Stelle die Neuerrichtung und Vergrößerung genannt (Erhöhung der Bettenzahl um mindestens 2o % der bestehenden Kapazität), wobei man von normalen

---

Noch Anmerkung 1, Seite
wenn Preise auf Verlustbasis kalkuliert werden, um den Harzhotels das Schicksal der "Bettenburgen" an der Ostsee zu ersparen, die oft nicht einmal fertig gebaut oder "umfunktioniert" (Fachschulen eingerichtet) werden.

1) Rainer Burchard, Der Beitrag des Fremdenverkehrs..., a.a.O., S. 126

2) 1. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe, BT-Drs. VI/2451, S.96

Hotels und Beherbergungsbetrieben ausging. Ansonsten kam der Fremdenverkehr in den Richtlinien zur Mittelvergabe nicht vor. Nur die Summe für öffentliche Fremdenverkehrseinrichtungen wurde in Niedersachsen auf 15 Mio. DM jährlich festgelegt.
Bei gleichbleibender offizieller Mittelhöhe (für den Zeitraum bis 1974 betrug jedoch nach eigenen Berechnungen der Förderungsbetrag mindestens das doppelte des Ansatzbetrages der Gemeinschaftsaufgabe) wurden 1975 (4. Rahmenplan) differenziertere Förderungskriterien angegeben: Für Kapazitätserweiterungen fiel die 2o-%-Klausel weg und der Fremdenverkehr wurde in die Förderkategorie "Umstellung oder grundlegende Rationalisierung von gewerblichen Produktionsbetrieben" aufgenommen. Damit deutet sich an, daß der Konkurrenzkampf im Fremdenverkehrsgewerbe ruinöser geworden ist und ohne erheblichen Kapitaleinsatz nicht zu bewältigen ist - eine Folgewirkung der Intensivförderung, wie sie bereits bei der Phasenfolge der Industrieförderung in Erscheinung trat. Die Möglichkeit von spektakulären Neuinvestitionen wird durch den Richtlinientext nicht mehr impliziert. Vielmehr tritt nun wieder die Nothilfemaßnahme in den Vordergrund, die bereits bei der Agrarförderung als Übergangsregelung mehr sozialen als ökonomischen Charakter trug: es

> "besteht die Möglichkeit in ländlichen Gebieten, in denen der Fremdenverkehr Nebenerwerbsmöglichkeiten für die Bevölkerung bietet, Zuschüsse für den Ausbau von Fremdenzimmern zu gewähren, wenn sichergestellt ist, daß diese Zimmer tatsächlich dem Fremdenverkehr nachhaltig nutzbar gemacht werden." 1)

Mit diesem Überblick zur Fremdenverkehrsförderung und dem Nachweis eines phasenhaften Förderungsverlaufs, der diesen Teil der regionalen Wirtschaftspolitik ebenso wie die vorhergehenden Sektoren der Agrar- und Industrieförderung kennzeichnet, ist die Betrachtung der auf die Produktionsent-

---

1) 4. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe, BT-Drs. 7/3601, S.13

wicklung und ihren Primäreffekt gerichteten regionalen Wirtschaftspolitik an dem Punkt angekommen, wo klar wird, daß sich die regionale Schwerpunktförderung nicht sektoral beliebig verlängern und in ihren Folgeeffekten substituieren läßt; wenngleich der Versuch dazu gemacht wird: Behördenstandorte mit "Basischarakter" (im Sinne des Primäreffektes) regional neu zu verteilen, ist der letzte Versuch, den Regionalproblemen mit der Steuerung von Arbeitsplätzen beizukommen:

> "Stagnation und Rückgang der Bevölkerungszahlen, Stagnation der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt mit Abnahmen im sekundären Sektor und Zunahmen im tertiären Bereich (von 1971 bis 1973 642 ooo Beschäftigte) kennzeichnen die instrumentalen Möglichkeiten der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik in der Mitte der siebziger Jahre. Die Förderung der Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen im gewerblichen Bereich, etwa im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik, stößt immer mehr an diese Grenzen, die Erfolgsbilanzen werden bei steigenden öffentlichen Aufwendungen hierfür bescheidener."[1)]

Im gleichen Beitrag weist Hübler darauf hin, daß die Standorte großer Behörden (und nur solche können als Basisarbeitsplätze mit überregionaler Bedeutung gewertet werden)

- bisher in den großen Verdichtungsräumen liegen,
- daß ihre Anzahl sehr begrenzt ist, und
- daß bisher jegliches Konzept zu einer alternativen Standortplanung für öffentliche Einrichtungen fehlt.

Eine Bestandsaufnahme der "Räumlichen Verteilung des Personals der Bundes- und Landesbehörden" ergibt eine wesentlich stärkere Verdichtung als im Bereich der Industrieansiedlungen.[2)] Was Hübler allerdings übersieht, ist die Tatsache, daß es sehr wohl ein Konzept zur Verteilung von Behördenstandorten auf Landesebene gibt. In der Gebiets- und Funktionalreform Niedersachsens werden Behördenstandorte in einem bisher nicht gekannten Ausmaß zentralisiert und zusammengelegt. Die Abschaffung von 9o % aller Gemeinde-

---

1) Karl-Hermann Hübler, Behördenstandorte und Raumordnung, Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/1975, S. 1

2) Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1974, BT-Drs. 7/3582, S. 73-75 und S. 7o-71

verwaltungen, 36 % aller Kreisverwaltungen und 5o % der Bezirksverwaltungen in Niedersachsen ist im "Webergutachten" wissenschaftlich begründet worden, auf der Gemeindeebene bereits abgeschlossen und für die Kreis- und Bezirksebene als Diskussionsvorlage im Landtag.[1] Die Konzentrationstendenzen bei der Bundesbahn laufen parallel.
Von der regionalpolitischen "Selbstdisziplin" bei der Standortwahl für öffentliche Dienststellen ist solange nichts zu erwarten, wie "einzelbetriebliche Überlegungen" aufgrund knapper Mittel und hohen Rationalisierungsdrucks vor regionalpolitischen Zielsetzungen Vorrang haben. Dies beklagt auch der Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung.[2]

Völlig gegenläufig zu den Verteilungszielen von Arbeitsplätzen durch die Regionalpolitik geraten die Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Rezession. Man hatte 1975 scheinbar vergessen, daß gerade die Folgen der Rezession von 1966/67 den Auslöser für die intensivste Förderungsperiode der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik darstellten,[3] als man 1975 nicht mehr die Kapital-

---

1) Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover, März 1969 (sog. "Weber-Gutachten" nach dem Vorsitzenden der Sachverständigenkommission Werner Weber). Der niedersächsische Landtag hat die Gebietsreform in acht Gesetze gegliedert. Das achte, "Zur Neugliederung der Landkreise und Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz" scheiterte bisher an den Widerständen der Opposition, aber auch innerhalb der Regierungsfraktion (SPD/FDP).
Zusatz: Die 1976 überraschend an die Regierung gekommene CDU hat das Gesetz bisher nicht wieder aufgenommen.

2) Vgl. Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1974, BT-Drs. 7/3582, S. 63 und S. 68

3) "Die Rezession der Jahre 1966/67 hatte zugunsten der regionalen Strukturpoliitk außerordentlich bedeutsame Konsequenzen: Einmal war es die Erkenntnis vom Ausmaß des wirtschaftlichen Rückstandes der ländlichen Gebiete. Die Arbeitslosenzahlen in Nordwestniedersachsen erreichten das 6-fache des Bundesdurchschnitts... Die zweite Konsequenz war die Reaktion auf diese Erkenntnis: nämlich die besondere Berücksichtigung dieser Gebiete in den verschiedenen Konjunktur- und Strukturprogrammen."
Thomas M. Strunden, Regionalisierte Konjunkturpolitik, in: Der Landkreis, 11/1968, S. 372, und Wolfgang Albert, Regionale Wirtschaftspolitik im Konjunkturzyklus, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, Nr.13/1968

mobilität förderte, sondern den Arbeitnehmern Mobilitätszulagen zahlte und über Lohnkostenzuschüsse auch noch minder qualifizierte Arbeitsplätze subventionierte.[1] Die Entkoppelung des Investitionszulagengesetzes von den regionalen Fördergebieten durch die Bundesregierung im Laufe der Rezession 1974/75 und damit die bundesweite Förderung aller Investitionen kann darüberhinaus als das zeitweilige Ende einer auf Wirtschaftsförderung konzentrierten Regionalpolitik angesehen werden.[2]

Kehren wir zu unserem oben gemachten Postulat der Begrenztheit und relativen Gleichförmigkeit regional wirksamer Sektoralpolitiken zurück, dann ist nun die Frage aufzuwerfen, wie die Bürokratie das Dilemma der ungelösten regionalen Verteilungsprobleme noch angehen kann, wenn sich die Produktionsstruktur einer effektiv die regionalen Defizite ausgleichenden Beeinflussung widersetzt, ja sogar selbst im Rahmen einer regionalpolitischen Anreizpolitik noch gegenläufige Effekte produziert und die Defizite konjunkturell verschärft? Die Beantwortung dieser Frage ist nicht mehr allein aus der Sicht der regionalen Wirtschaftsförderung zu geben, sondern führt bereits zu dem Problemkreis der Folgepolitik, d.h. der Raumordnung.

---

1) Die Aufschlüsselung der Gebiete, für die Lohnkostenzuschüsse und Mobilitätszulagen 1975 gezahlt wurden, finden sich in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1/1975, S. 13

2) Die Bundesregierung verkaufte die Vernachlässigung der regionalpolitischen Zielsetzungen als erfolgreiche Konjunkturpolitik. Sowohl die Streckung der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe als "Konjunkturbremse" 1973 als auch die nicht mehr regionalisierte Investitionsförderung vom August 1975 als "Ankurbelung" der Konjunktur bedeuten ein Durchsetzen der Bundespolitik gegenüber den stärker regionalpolitisch orientierten Erfordernissen des Landes Niedersachsen. Während die regionalpolitisch bedeutsamen Mittel von 1969 bis 1973 nur vier Mrd. DM ausmachen, verschlang das Ankurbelungsprogramm von 1974/75 über 3o Mrd. DM. Vgl. Arbeitsbericht der Bundesregierung '76, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, S. 1o2

3.1.3 Das Problem des regionalwirtschaftlichen Zusammenhangs und die verbindende Funktion der Raumordnung

3.1.3.1 Partialisierte Produktionsfunktionen und regionale Produktionsvoraussetzungen

Bei der Behandlung der sektoralen Ansätze der regionalen Wirtschaftsförderung blieb die Grundlage der Regionalisierung weitgehend konstant, nämlich der Bezug auf die Regionen, die traditionell als schwachentwickelt gelten, ländliche Gebiete mit wenig Industrie, geringer Agrarproduktion und niedrigem Bruttoinlandsprodukt, Abwanderungsverluste und strukturelle Arbeitslosigkeit ergänzen das traditionelle Bild der Fördergebiete. Für die extensiven Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen reichte diese Kennzeichnung aus. Die Fördergebiete der regionalen Aktionsprogramme konnten als eigenständiger Bereich behandelt werden, für den auch eine eigenständige, regional abgrenzbare und isolierbare Politik entwickelt werden konnte. Zwar scheiterte diese Politik in Bezug auf ihre Ziele der Umverteilung und Angleichung regionaler Defizite,und das bürokratische Problemkarussell drehte sich von Sektor zu Sektor arbeitsplatzschaffender Wirtschaftsförderung. Aber auch auf der mehrdimensionalen Ebene blieb sie eine Sektoralpolitik, die sich ausschließlich auf die Fördergebiete konzentrierte und die übrigen Gebiete des Bundes bzw. des Landes Niedersachsen als erstrebenswerten Standard, sonst aber unproblematisiert, vor Augen hatte.

Der Wandel von der regionalen Wirtschaftspolitik, die die brachliegenden Ressourcen der Fördergebiete in regionalisierten Produktionsfunktionen ausschöpfen wollte, zu einem Funktionalkonzept aller Regionen eines Landes (oder gar des Bundes) zueinander, zeichnete sich mit der Einbeziehung des Ruhrgebietes in die regionalen Aktionsprogramme 1969 ab. Die Argumentationsfiguren zeigten das neue Konzept an, mit dem der "Funktionsverlust" ganzer Regionen als Verlust von Fördermitteln zugunsten der Verdichtungsräume kompensiert werden sollte: Die Gesundung des Ruhrgebietes kommt den

ländlichen Räumen zugute,[1] oder, wie es Hansmeyer im Wandel der mehrdimensionalen Regionalpolitik zur Raumordnungspolitik konstatiert: Die Politik der ländlichen Räume wird zur Entlastung der Ballungen:

> "Auf diese Weise (Zunahme der Probleme der Verdichtungsräume/hdw) erfährt die Regionalpolitik im ländlichen Gebiet wenn nicht eine Umwidmung, so doch eine Funktionserweiterung in Richtung auf eine Entlastungspolitik für Verdichtungsräume. Das setzt natürlich voraus, daß ein verbindliches Leitbild der Raumordnung gefunden und damit die Stellung der Regionalpolitik (im Sinne von regionaler Wirtschaftspolitik/hdw) in einer derart integrativen Raumordnungspolitik neu fixiert wird." 2)

Die Konsequenz einer überregionalen Arbeitsteilung liegt in der Kontrolle und Entwicklung der überregionalen Funktionszusammenhänge. Das Problem für die Bürokratie bestand auf der konzeptionellen Ebene darin, die Gesamtheit der Produktionsprozesse - als Wachstumsprozeß - regional zuzuweisen bzw. die regionalen Tendenzen mit ihren widersprüchlichen Wirkungen funktional aufeinander rückzubeziehen. Da die sektoral intensive Produktionsweise jeweils ihre eigenen Ressourcen zu zerstören droht (die Landwirtschaft läßt einen Teil des Bodens veröden, die Industrie verschlechtert die Reproduktionsmöglichkeiten der Arbeitskräfte und verdrängt die Wohnungen aus den Städten, der Fremdenverkehr zerstört punktuell die Erholungslandschaft), ist eine eigene Politik nötig, die dafür sorgt, daß sich die Randgebiete der Sektoralpolitiken nicht regional in einem Maße kumulieren, das zu sozialen Spannungen führt und die notwendigen Ressourcen an Land und Menschen zu sehr vergeudet. Die selektive Wirkung der einzelnen Produktionsprozesse hat, regional gesehen, zuviele Leerstellen, wobei der Zerfall weiter Landstriche als Kulturland, Industriestandort oder Erholungs-

1) Ministerialdirigent W.Giel vom Bundeswirtschaftsministerium legitimierte die Bevorzugung des Ruhrgebietes und der Kohleförderung vor der Regionalpolitik der ländlichen Räume mit der Abhängigkeit der peripheren Gebiete von der Wirtschaftskraft der zentralen Räume; W.Giel, Regionale Wirtschaftspolitik heute, in: Tagungsbericht über das 1. Seminar des Instituts für Raumordnung vom 11.-13. Dez. 1967, Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Bonn-Bad Godesberg 1969, S. 89

2) Karl-Heinrich Hansmeyer, Aspekte der Gewerbeansiedlung für die künftige Entwicklung ländlicher Räume, in: Der ländliche Raum, a.a.O., S. 40

gebiet oft nur mit großen Kosten und über lange Zeiträume hinweg wieder revidiert werden kann (z.B. bei Verkarstung, Stillegung von Eisenbahnen, Kanälen, Häfen oder bei wahlloser Zersiedelung der Landschaft und Zerstörung durch Truppenübungsplätze).
Aus dieser Sicht der "Lagerhaltung" regionalwirtschaftlicher Ressourcen wird manche als Verschwendung von Fördermitteln erscheinende Maßnahme des Staates wieder funktional.
Das Problem der Regionalpolitik in der Ausweitung auf ein umfassendes Funktionskonzept besteht für die Wirtschaftsförderung einmal in der Ankurbelung und Aufrechterhaltung der bestehenden Produktionsstrukturen (Betriebserweiterungen, Rationalisierungen, Infrastrukturverbesserung), zum anderen in der Sicherung der regionalen Produktionsvoraussetzungen gegenüber dem Raubbau des auf Wachstum und Intensivierung ausgerichteten aktuellen Produktionsprozesses (Erhaltung der Arbeitskräftereserven in den ländlichen Regionen, Landschaftssicherungsgesetz, Sicherung landwirtschaftlich geeigneter Böden usw.). Die Durchsetzung dieser Funktion der Regionalpolitik ist nun aber nicht mehr aus den sektoralen Problemen und Wachstumsprozessen einzelner Produktionsbereiche zu erklären und allein unter dem Druck der wirtschaftspolitisch sichtbaren Zwänge durchzusetzen.

3.1.3.2 Die Sicherung des Reproduktionsniveaus - ein neuer focus

Bei der Entwicklung der sektoralen Konzepte der regionalen Wirtschaftsförderung kam spätestens in der Phase der Differenzierungder Konzepte der Eindruck des "Ausfranzens" zustande. Dieser Eindruck resultiert aus der konzentrierten Betrachtungsweise der jeweiligen Einzelpolitik. Das bedeutet für uns, daß wir mit dem Bild des "Ausfransens" bereits dem segmentierten Ansatz der Einzelkonzepte aufgesessen sind. Der Zielwiderspruch,der zwischen der Förderung einzelbetrieblicher Investitionen und Standortentscheidungen und der Erhaltung oder Erreichung des inner- und interregio-

nalen Gleichgewichts auf den verschiedensten Ebenen von Wohnen, Freizeit, Arbeiten und Versorgung besteht[1], verhindert die Durchsetzung der Konzepte der regionalen Wirtschaftsförderung in ihrer "reinen" Form und trägt aufgrund der Folgewirkungen auch zu den Modifikationen bei. Dennoch bleiben die Instrumente der regionalen Wirtschaftsförderun relativ stabil. Der Vorwurf einer mehr auf die Fläche wirkenden Förderpolitik nach dem "Gießkannenprinzip" ist bei der großen Zahl von Schwerpunktorten möglich, wenn auch jetzt von "Schwerpunktprinzip" gesprochen wird. (Die Zahl der Schwerpunktorte wurde im 4. Rahmenplan wiede um 13 auf 327 erhöht.)

Das Ziel, Anzahl und Qualität der Arbeitsplätze der ländlichen Gebiete an die Verdichtungsräume heranzuführen, wur nicht erreicht. 1974 sind nahezu die gleichen Gebiete von der Arbeitslosigkeit besonders hart betroffen wie 1967 und 2/3 dieser wiederholt betroffenen Arbeitsamtsbezirke liege in den Gebieten der Gemeinschaftsaufgabe.[2] Nun wird auch wiederum speziell unter dem Gesichtspunkt der regionalen Wirtschaftsförderung versucht werden, dieser "Talfahrt auf dem flachen Lande" neue Konzepte entgegenzusetzen. Die Schlagworte einer "arbeitsmarktorientierten Förderpolitik" warten auf bürokratische und wissenschaftliche Präzisierun Doch es ist vorerst nicht zu erwarten, daß damit eine Verbesserung des status-quo der Regionalentwicklung bewirkt werden kann.

Die Konzentration auf die sektorale Wirtschaftsförderung, deren Initialwirkung auf sich warten läßt, hat aber auch bereits in ihrem erfolglosen Bemühen Folgewirkungen gehabt Wir haben bisher immer von Ausfransen gesprochen. Unter

1) Die verschiedenen - schon rein formal deutlich werdende Ebenen des Zielwiderspruchs in der regionalen Wirtschaf politik sind zusammengestellt bei: Jürgen Baudler, Die Zielbestimmung in der regionalen Wirtschaftspolitik Bonn-Bad Godesberg 1974, Heft 81 der Mitteilungen des Instituts für Raumordnung
2) Ragna Zeit-Wolfrum, Talfahrt auf dem flachen Lande, in: structur 4/1975, S. 81 - 83
3) Einen ersten Vorschlag macht Zeit-Wolfrum, Talfahrt auf dem flachen Lande, a.a.O.

diesem Ausfransen sind jedoch nur die Folgewirkungen zu verstehen, die von der regionalen Wirtschaftspolitik wiederaufgenommen wurden. Dabei konnten wir jedoch auch "Fälle" erkennen, wo die mangelnde Sicherung des regionalen Reproduktionsniveaus der Bevölkerung selbst bei "gelungener" Investitionsförderung und Produktionsausweitung das Regionalproblem verschärfte, statt es zu lösen. So wurden im Harz über die Hälfte der Arbeitskräfte für die neu geschaffenen Stellen von auswärts herangeholt, weil die Qualifikationsvoraussetzungen der ansässigen Bevölkerung nicht ausreichten. Der Arbeitsmarkt wurde dadurch kaum entlastet, die Siedlungsstruktur mit dem Zuzug belastet, die Abwanderungsrate der ursprünglichen Bevölkerung dürfte gleichgeblieben sein.[1] Die Infrastrukturkosten steigen durch die Erhöhung des gesamten Mobilitätsniveaus (Verkehr, Wohnungen, höhere Ansprüche der Neuzuzüge).
Die Folgeeffekte der Wirtschaftsstruktur und ihrer Entwicklung veränderten die verschiedensten Lebensbereiche so grundlegend, daß eigene Konzepte notwendig werden, um das Fortwuchern des Regionalproblems in den Griff zu bekommen. Der entscheidende Punkt dabei ist, daß diese Konzepte nun genau so partialisiert an den Folgebereichen ansetzen,wie es bei der regionalen Wirtschaftsförderung zu sehen war. Das bedeutet, daß der verursachende Bereich der ökonomischen Entwicklung von der "Lösung" der regionalen Folgeprobleme weitgehend ausgeschlossen ist. Im Wechselspiel von Ausdifferenzierung einzelner Partialkonzepte und von gänzlichem Abschieben der Folgewirkungen für das Regionalproblem liegt somit ein wirksamer bürokratischer

1) vgl. Raumordnungsbericht Niedersachsen 1974, S. 18/19: Der Harz gehört zu den niedersächsischen Gebieten mit den höchsten Zu- und Fortzugsraten.

Verarbeitungsmechanismus, der zu einer Vermehrung von Politikkonzepten führt.
Die in zunehmendem Maße staatlich erstellte Infrastruktur vom Verkehr bis zur Bildung, vom Jugendzentrum bis zum Krankenhaus bestimmt das Reproduktionsniveau der Bevölkerung einer Region. Wie die Stellungnahmen der IHKs und des BDI zur Gebietsreform und Raumordnung zeigen, hat auch der privatwirtschaftliche Produktionsbereich nichts gegen ein hohes Reproduktionsniveau einzuwenden. Das gilt aber nur grundsätzlich. Wenn es um die Mittel im einzelnen geht, sind die Einwände umso größer, je weniger der direkte Zusammenhang zwischen den Infrastrukturmaßnahmen und ihrer produktiven Auswirkung zu erkennen ist. Die "Auswüchse" kommunaler Investitionsfreudigkeit werden dann spöttisch und in aller Schärfe gegeiselt. Diese öffentlich angeprangerten Fehlentscheidungen (leerstehende Schulen und Kindergärten, Rathäuser und unausgelastete Kongreßzentren) sollen im folgenden Abschnitt höchstens als prototypisch für die Folgen eines bürokratischen Dilemmas genommen werden, das darin besteht, die Reproduktion der Bevölkerung und des lokalen/regionalen Infrastrukturbereiches auf möglichst hohem Niveau zu sichern, ohne die produktive Verwendung dieser Maßnahmen und Einrichtungen sicherstellen zu können, und dies noch unter der Voraussetzung, daß die Wirtschaftsförderung Vorrang hat (vgl. die Mittelverwendungen der GRW).[1)]

Während bisher am Beispiel sektoraler regionaler Wirtschaftsförderung die "Ablenkungseffekte" behandelt wurden, die dadurch entstehen, daß trotz mehr oder minder gezielter Anreizpolitik der Regionalförderung die Investitionsentscheidungen privat getroffen werden und der Produktionsprozeß privat und unter Gewinngesichtspunkten organisiert ist, soll nun der Bereich der bereits staatlich vermittelten und getätigten Investitionen behandelt werden.

---

1) Der Effekt waren ein Investitionsvolumen von 1,o44 Mrd.DM bei der Infrastruktur und 13,2 Mrd. DM bei den privaten Investitionen. Berechnet nach: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 5o, v. 8.Mai 1974

3.2 Die Beeinflussung des Reproduktionsbereiches

Die Betrachtung der Konzepte der regionalen Wirtschaftspolitik führte zu dem Ergebnis, daß mit einer Beeinflussung des Produktionsbereiches ("Anreizpolitik") die Regionalprobleme nicht gelöst, oftmals sogar noch verstärkt wurden. Das Ziel, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur regional ausgeglichener aufeinander zu beziehen ("Glückseligkeit in allen Räumen", wie es ein Beamter des Bundeswirtschaftsministeriums einmal formulierte), wird durch einseitige Maßnahmen für den Produktionsbereich nicht erreicht. Diese Einsicht setzte sich in der Bürokratie langsam durch und führte zur Herausbildung einer neuen "policy", der Raumordnung. Die einzelnen Phasen dieser Entwicklung sollen im folgenden herausgearbeitet werden. Dabei soll deutlich gemacht werden, daß die Raumordnung zwar einerseits am wirtschaftlichen Prozeß ansetzt und die offenen Probleme der Wirtschaftsförderung mit aufnimmt, daß sie sich andererseits auf den Bereich der Reproduktionseinrichtungen der Bevölkerung und die - meist staatlich erstellten - Infrastruktureinrichtungen konzentriert. Die Beeinflussung des Reproduktionsbereiches erfolgt - im Gegensatz zur Wirtschaftsförderung mit einem anderen Instrumentarium. Verbote und Reglementierungen (negative Sanktionen) sind bei der Raumordnung eher festzustellen als bei der Anreizpolitik (positive Sanktionen) der regionalen Wirtschaftsförderung.

Direkte Eingriffe in den Reproduktionsbereich, Konzepte zur Entwicklung des Verkehrs, von Krankenhäusern, Hochschulen, Kindergärten usw. gibt es als Ressortpolitiken seit langem. In allen diesen Bereichen wird das Regionalproblem der ungleichen Verteilung der Versorgungseinrichtungen am Rande oder überhaupt nicht behandelt. Es wird deshalb zu zeigen sein, wie sich die Raumordnung als der bürokratische Ort entwickelt, wo diese vernachlässigten Probleme sich aufhäufen und schließlich mit einer eigenen Politik strukturiert werden. Die Vernachlässigung der regionalen Komponente in den einzelnen Politikbereichen und Maßnahmen

des Staates stellt sich unter dem Aspekt der Raumordnung als Gefährdung des Niveaus der Versorgung und Lebensfähigkeit ganzer Landstriche dar, der mit "neuen" Maßnahmen begegnet werden muß.

Dieser Prozeß der Herausbildung einer eigenständigen Raumordnungspolitik kann in drei Phasen eingeteilt werden, wobei die erste Phase noch durch die Form der Nicht-Politik, der Konzeptionslosigkeit gegenüber dem Regionalproblem gekennzeichnet ist, obwohl bereits die wichtigsten Entwicklungen der verursachenden Faktoren zu erkennen sind.

1. Phase: Der vorrangige Wiederaufbau der Städte zieht die Bevölkerung in die Städte und löst damit gleichzeitig das Problem der Übervölkerung der ländlichen Regionen, das durch die hohen Flüchtlingszahlen noch verstärkt worden war.
Für die ländlichen Gebiete werden in erster Linie Notstandsprogramme konzipiert, die für den verbleibenden Bevölkerungsrest besonders in politisch umstrittenen Gebieten gedacht sind.
Notstandsprogramme und Wiederaufbau der Zentren laufen separat nebeneinander her.

2. Phase: Die Entwicklung der Städte übertrifft den Vorkriegsstand und macht neue Konzeptionen nötig, um den Folgewirkungen der ausufernden Städte zu begegnen (Stadt-Umland-Problem, Stadtregion, Großraumverbände)
Für die ländlichen Gebiete wirkt die Sog-Wirkung der an Infrastrukturmaßnahmen und Arbeitsplätzen attraktiveren Städte auszehrend. Die selektiven Ab- und Zuwanderungen bedrohen die Entwicklungschancen bzw. die Aufrechterhaltung des Status quo. Das Modell der Entwicklungszentren wird auch auf das flache Land in Form des Zentrale-Orte-Programms übertragen (Raumordnungspläne, Gebiets- und Verwaltungsreform).
Der Zusammenhang von Zentren und übrigen Gebieten wird in einer Zuordnungshierarchie konzeptionell hergestellt, wobei der stufenlose Übergang eine über das Landverteilte gleichmäßige und nur graduell und zeitlich verschobene Entwicklungsperspektive impliziert.

3. Phase: Die Verschärfung der Konkurrenz der Zentren untereinander (auch international) führt zu einer Straffung der städtischen Funktionen und zu einer größeren Verlagerung der flächenintensiven Reproduktionsfunktionen in die verschiedenen Regionen des Landes (Erholung, Sicherung von Wasservorkommen, Energieversorgung, Altersversorgung, Militär u.ä.) Dadurch muß die Landesplanung ver-

stärkt die Verbindung zu den ausgelagerten Funktionen aufrechterhalten oder neu gestalten.

Für die ländlichen Gebiete ist nur noch in wenigen Fällen eine Konkurrenz mit den Zentren auf wirtschaftlichem Gebiet möglich. Sie geraten zu Reproduktionsfunktionen, die sie für die Zentren erfüllen und intensivieren deren Ausbau. Das Gelingt nun nicht mehr in einer gleichmäßigen Verteilung entsprechend dem Zentrale-Orte-System, sondern nur noch dort, wo die Voraussetzungen am günstigsten sind. Die Regionen differenzieren sich nach "Vorrangigkeitsfunktionen" aus. Die Landesplanung übernimmt diese Entwicklung als Konzept (Funktionalkonzept).
Die Funktionalisierung der verschiedenen Landesregionen für die Zentren muß bestimmte Gebiete und Bevölkerungsgruppen benachteiligen, und führt zu - meist sozialpolitischen - Folgeprogrammen, die wiederum als Notstands- und Übergangsmaßnahmen den Zusammenhang nur auf Zeit herstellen können und zu Folgeproblemen (Abwanderung, Verschlechterung des Reproduktionsniveaus) führen, die nicht mehr von der Raumordnung bewältigt werden (Konjunktur- und Sozialpolitik).

3.2.1 Die punktuelle Rekonstruktion des Raumzusammenhanges (1. Phase)

Bei der Betrachtung der Wirtschaftsförderung und ihrem Scheitern als globale Problemlösungsstrategie für die regionalen Entwicklungsdefizite schob sich zunehmend die Raumordnung als die Folgeprobleme auffangende raumbezogene Planung des gesamten Produktions- und Reproduktionsbereiches in den Vordergrund. Diese Reihenfolge entspricht auch in etwa dem historischen Entwicklungsprozeß, in dem sich die Raumordnung als eigenständiger Politikbereich herauskristallisierte und zunehmend institutionell und programmatisch präzisierte. Die ZEITTAFEL ZUR RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG (siehe Seite 175) zeigt an, daß damit die Bundesrepublik auf diesem Politikbereich eine Rekonstruktionsphase der Regionalpolitik durchlaufen hatte, in der verschiedene Maßnahmebereiche der Raumplanung neu erarbeitet werden mußten. Der Zentralitätsgrad gesamtstaatlicher Raum-

planung, wie er in den 3oer Jahren bereits vorhanden war, wurde annähernd erst wieder mitdem Bundesraumordnungsgesetz (BROG) 1965 erreicht. Damit ist jedoch keine inhaltliche Identität faschistischer Raumordnung mit der gegenwärtigen Regionalpolitik verbunden. Die inhaltliche Entwicklung der Raumordnung und Landesplanung als den gesamten Reproduktionsbereich einschließende Regionalpolitik folgt seit 195o vielmehr der regionalen Entwicklung der BRD und erklärt sich aus den Folgen der spezifischen bürokratischen Behandlung der regionalen Probleme.

3.2.1.1 Ad-hoc- und Notstandsprogramme

Dabei wurden die regional gezielten Entwicklungsprogramme der frühen 5oer Jahre in einem anderen Kontext gesehen als die späteren Maßnahmen. Wiederaufbaumaßnahmen, Flüchtlinge und politische Überlegungen machten die regionale Komponente zum zufälligen Ansatzpunkt gezielter Hilfsmaßnahmen, während später die räumliche Komponente im Zusammenhang mit den Folgewirkungen sektoral gezielter Infrastrukturpolitiken (Verkehr, Städtebau, Militär usw.) in den Vordergrund rückte.
Der Problemüberhang der verschiedenen staatlichen Bereiche wurde punktuell aufgegriffen und als "Einzelfall" bearbeitet, auch wenn die regionale Zuordnung im Vordergrund stand. Die Chance einer eigenständigen Regionalpolitik wurde auf diese Weise vergeben, obwohl das "Material" für eine solche Politik überdeutlich vorhanden war. Das Flüchtlingsproblem könnte man so rückwirkend als erste Aufgabe einer - noch nicht existierenden - Raumordnungspolitik begreifen: 9 Millionen Menschen, die nicht in dem Gebiet beheimatet waren, in dem sie sich nun nach 1945 aufhalten, sind regional optimal auf die Bundesrepublik zu verteilen.

ZEITTAFEL ZUR RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG

- bis zum Bundesraumordnungsgesetz -

19o2	Deutsche Gartenstadtgesellschaft
191o	Grünflächenkommission (Düsseldorf)
	Zweckverband Großraum Berlin
1912	Grünflächenkommission (Robert SCHMIDT fordert einen Generalsiedlungsplan)
192o	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (Neuansiedlung von 6oo ooo Einwohnern)
1922	Freie Deutsche Akademie für Städtebau
1925	Landesplanungsverband für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk
1926	Landesplanungsverein Oberschlesien
1928	Hamburgisch-Preußischer Landesplanungsausschuß
1929	Arbeitsgemeinschaft der deutschen Landesplanungsstellen

1933	Wohnsiedlungsgesetz
1934	Siedlungsordnungsgesetz
1935	Reichsnaturschutzgesetz
	Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand (darin Gründung der Reichsstelle für Raumordnung, 29.3.)
	Verordnung über die Reichsstelle 26.6.
	Zuständigkeitserweiterung der Reichsstelle für die gesamte Reichs- und Landesplanung 18.12.
1936	Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung
	Bauregelungsgesetz
1937	Reichsplanungsgemeinschaft (entstanden aus der Gesellschaft zur Vorbereitung der Reichsautobahnen e.V.)
1944	Stillegung der Dienststellen der Landesplanungsgemeinschaften

---

1949	Akademie für Raumforschung
1949/5o	Aufbaugesetze der Länder (mit ausdrücklicher Mitwirkung der Landesplanung bei Aufstellung der Leitpläne der Städte) 196o durch das BBauG abgelöst

1949	Institut für Raumordnung
	Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der BRD
195o	Beginn der Beratungen zum Bundesbaugesetz
	Landesplanungsgesetz NRW
	IMNOS (Interministerieller Ausschuß für Notstandsgebiete; 1951 Festlegung der Merkmale)
1953	Bundesfernstraßengesetz (erstes Bundesgesetz mit sog. RO-Klausel in § 16: "angemessene Berücksichtigung der Erfordernisse der RO")
	Flurbereinigungsgesetz
1954	Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes zur RO-Kompetenz des Bundes
1955	IMARO (Interministerieller Ausschuß für RO und gleichzeitig Kabinettsbeschluß zur RO
	SARO (Sachverständigen-Ausschuß für RO), konstituiert wurde der Ausschuß 1956
	Konferenz für RO in Nordwest-Europa
1956	Schutzbereichsgesetz (RO-Klausel)
1957	KRO (Konferenz für RO); Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der RO zwischen Bund und Ländern
	Landbeschaffungsgesetz (RO-Klausel)
	Wasserhaushaltsgesetz (RO-Klausel)
	"Grüner Plan" Landwirtschaftsgesetz (RO-Klausel) wird laufend fortgeschrieben
	Landesplanungsgesetz Bayern
1959	Zentrale-Orte-Programm (ab 1964 "Bundesausbauorte")
196o	Bundesbau-Gesetz (RO-Klausel)
1961	Gutachten des SARO ("Leitbild der RO")
	Umbenennung des Bundesministeriums für Wohnungsbau in Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und RO
	Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein
1962	Kabinettsentschließung: "Grundsätze für die raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes und ihre Koordination"
	Novellierung des Landesplanungsgesetzes NRW
	Landesplanungsgesetz Hessen
	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg

1963	1. Bericht der Bundesregierung über die RO Beratungen im Bundestag/Bundesrat
	Änderung des Allgemeinen BergGesetzes und der Gewerbeordnung mit RO-Klauseln
	Gemeinsame Landesplanungsarbeit zwischen Niedersachsen und Bremen für den Raum Bremen/Bremerhaven und angrenzende Gebiete
1964	Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster
	Nordrhein-Westfalen legt 1. Landesentwicklungsprogramm vor
1965	LuftverkehrsGesetz mit RO-Klausel
	Bundesraumordnungsgesetz (BROG)

Das zweite auf die Raumverteilung der Siedlungsstruktur wirkende - wenn auch nicht unter Raumordnung firmierende - Regionalprogramm war die Wiederherstellung der alten Wirtschaftszentren und ihrer Wohn-, Siedlungs- und Infrastruktur. Der Wohnungsbau im Ruhrgebiet und in Hannover - so wurde argumentiert - kam gleichzeitig den von Flüchtlingen überlasteten ländlichen Räumen zugute. Die Bevölkerung konnte sich wieder in den Zentren konzentrieren. "Umsiedlung" von Flüchtlingen aus den ländlichen Bezirken in die Städte war das Schlagwort. Nur für den verbleibenden Rest, der nicht umgesiedelt werden konnte, wurden dann regional gezielte Hilfen programmiert, wie wir am Beispiel der Agrarförderung im Emsland gesehen haben. Mit der Rekonstruktion der alten Infrastrukturverteilung und deren vorrangigem Wiederaufbau in den Ballungszentren war eine Grundentscheidung gefallen, an der sich die Raumordnung in der Folgezeit zu orientieren hatte und gegen die sich kein Programm mehr durchsetzen ließ. Die Flüchtlingsfrage und deren Umsiedlungsproblematik überdeckte für die frühen 5oer Jahre die Tatsache, daß bereits vor dem Weltkrieg die regionale Verteilung von Bevölkerung und Infrastruktur im Gegensatz zur Wirtschaftsstruktur zum Problem geworden war. Erst langsam dämmerte die Erkenntnis, daß alte und neue Notstandsgebiete weitgehend identisch waren, wenn auch die Notstandsmerkmale sich geändert hatten.

1952 kam man in der Bundesregierung zu folgender Dreiteilung der Notstandsgebiete:

a) die durch Kriegsfolgen übervölkerten Gebiete ("neue Notstandsgebiete")
b) die funktionsschwachen Schadensgebiete mit hochgradiger Unterversorgung
c) die langfristig agrarisch übervölkerten Rückstandsgebiete ("alte Notstandsgebiete")

(Für Niedersachsen zählten dazu: der Oberharz, Watenstedt-Salzgitter insgesamt, Elbe-Jetzel, Wesermarsch, Wilhelmshaven, Friesland und die kriegszerstörten landwirtschaftlichen Gebiete an der Westgrenze, sog. "Rote Zone", d.h. der Bereich des Emslandes)

Die Umsiedlung aus den Notstandsgebieten in die wiedererstehenden Wirtschaftszentren hatte zwei Effekte, die für die Folgezeit bestimmend waren:

1. flossen die Mittel zur Wiederherstellung der Siedlungsstruktur, d.h. für den Wohnungsbau,in die städtischen Zentren. In Niedersachsen erhielten die städtischen Zentren Emden, Wilhelmshaven, Bremerhaven, Cuxhaven, Lüneburg, Bremen, Delmenhorst, Osnabrück, Hannover, Braunschweig, Salzgitter, Hameln, Hildesheim und Goslar, die knapp 3o Prozent der niedersächsischen Bevölkerung beherbergen, die Hälfte aller geförderten Wohnungsneubauten.[1)]
2. wirkte die Umsiedlung - sei es die offiziell gelenkte oder die naturwüchsige - selektiv auf die Bevölkerungsstruktur der Notstandsgebiete. Das Institut für Raumforschung kam 1953 zu der Forderung, "daß die aktiven Elemente unter den Flüchtlingen in großem Umfang teils durch die behördliche Umsiedlung, teils durch die freie Wanderung das Land weitgehend verlassen haben und daß nun die durch wirtschaftliche, soziale, psychische und physische Momente beim Start behinderten Gruppen in die Umsetzung einbezogen werden müssen."[2)] Die passive Sanierung (Ausgleich der Unterversorgung durch Verringerung der regionalen Bevölkerung) der frühen Notstandsgebiete brachte damit als regional-politischen Effekt nicht nur eine Umlenkung der Flüchtlingsströme in die erstarkenden Zentren, sondern gleichzeitig eine Auslese der Bevölkerung. Erwerbsschwache, Erwerbsbeschränkte, Jugendliche, Halbfamilien sind die sozialen Kategorien für die Bevölkerungsteile, die gleichsam als Bodensatz, als Fußkranke der großen Nachkriegswanderung in den "alten" Notstandsgebieten hängen geblieben sind und sie zu "neuen" Notstandsgebieten gemacht haben. Der regionale Notstand wurde durch diese Siebungseffekte des Bevölkerungsstromes neu fundiert und auf Dauer angelegt.

1) Heinrich Hunke, Raumordnungspolitik, a.a.O.,S.165 f.
2) Erich Dittrich, Grundfragen deutscher Raumordnung, in: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Heft 21, 1955, S. 34

Zusätzlich wurde im Bereich der Wirtschaftsförderung die Chance vergeben, das Wirtschaftspotential, das die Flüchtlinge mit ihrem know-how darstellten, regionalpolitisch fruchtbar zu machen: Mit Ausnahme einiger bayerischer Notstandsgebiete haben die sog. Flüchtlingsindustrien vorwiegend die Großstädte und "Aktivräume" Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens als neuen Standort gewählt.[1] Die für einen wirtschaftlichen Neubau der ländlichen Gebiete nötigen Unternehmer und Facharbeiter waren damit für die Notstandsgebiete verloren.
Was blieb übrig, nachdem diese unausgesprochene passive Sanierung der Notstandsgebiete durch die Umsiedlung erfolgt war? Die Bürokratie hatte damit die Konzentration der Wachstumskräfte für den Wiederaufbau in den Zentren unterstützt, das Regionalproblem erfolgreich marginalisiert, d.h. die für eine besondere Behandlung unter regionalen Gesichtspunkten übrigbleibenden Gebiete minimiert und - als Folge davon - aus dem globalen Entwicklungszusammenhang herausgelöst. Die Erfolgszahlen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, das "Wirtschaftswunder", verdeckten die regionalen Unterschiede. Erst gegen Ende der 5oer Jahre stellte man fest, "so großartig diese Leistungen (des Wiederaufbaus, hdw) an sich sind, so wenig bestätigen sie die These der Raumordnung, daß Wirtschaftsausbau Landesausbau sein muß"[2]. Hatte man doch immer noch die Hoffnung gehabt, daß sich der Rückstand bestimmter Gebiete zumindest dann aufholen ließe, wenn der Wiederaufbau in den Ballungsgebieten abgeschlossen ist. Der Begriff "Notstandsgebiete sollte die Begrenztheit der regionalen Unterentwicklung andeuten. Die ad-hoc-Programme, bereits 1951 vom Interministeriellen Ausschuß für Notstandsgebiete (IMNOS) beschlossen, sollten in erster Linie die Lebensfähigkeit dieser Gebiete garantieren, bis die Reihe der politischen Prioritäten bei den Regionalproblemen angekommen ist. Eine Lösung des Flüchtlingsproblems gegen

1) Erich Dittrich, Grundfragen..., a.a.O., S.36
2) Heinrich Hunke, 1o Jahre Wirtschaftsausbau in Niedersachsen im Spiegel der öffentlichen Haushalte, Bremen/Horn 1959, S. 4o

die natürliche Entwicklung, d.h. gegen die Tendenzen der marktkonformen Entwicklung, mußte dann auch auf scharfe Kritik stoßen und zu hohen Folgekosten führen. Als Beispiel dafür wird die Umsiedlung von Heimatvertriebenen nach Rheinland-Pfalz gemäß der Verordnung der Bundesregierung vom 29. November 1949 genannt, eine Maßnahme, die sich nicht an den "aufnahmefähigen" Märkten orientierte.[1] Die ad-hoc-Maßnahmen betrafen in Niedersachsen neben dem Emsland hauptsächlich den Bereich um Wilhelmshaven und das Zonenrandgebiet. Beide Bereiche galten insoweit als "neue" Notstandsgebiete, weil sie durch Kriegsfolgen erklärt werden konnten. In Wilhelmshaven war es der Verlust der Kriegsmarine, was einem Fehlbestand von 3o ooo Arbeitsplätzen gleichkam, im Zonenrandgebiet war es der immer dichter werdende "eiserne Vorhang", der Wirtschafts- und Versorgungsgebiete voneinander abschnitt und Entwicklungsperspektiven verbaute. Gerade beim Zonenrandgebiet war es am deutlichsten, daß hier ein Wiederaufbau der Vorkriegsverhältnisse noch keine Gewähr für einen befriedigenden und "tragfähigen" räumlichen Zusammenhang bieten konnte. Dieser Zusammenhang muß erst für das neue Teilgebiet geschaffen werden. Maßnahmen für den Verkehr, das Wohnungsbauwesen, soziale Einrichtungen, Bildung und Kultur mußten zusätzlich zur direkten Wirtschaftsförderung getroffen werden.[2] Die Bundesregierung arbeitete 1953 und 1955 die ersten Programme dafür aus.[3]

Man konnte nicht warten, bis die Erfolge der Wirtschaftsförderung den Kommunen bzw. den einzelnen Bundesländern die benötigten Mittel von selbst zufließen ließen. Die Reproduktion der Bevölkerung dieser Gebiete mußte vorher gesichert sein. Dabei wurden die Gebiete vorrangig behandelt,

1) vgl. Erich Dittrich, Grundfragen..., a.a.O., S. 42
2) vgl. den Problemkatalog im Zonenrandförderungsgesetz vom 5.8.1971, BGBl. I, S. 1237
3) Zur genaueren Entwicklung siehe Hans-Jürgen von der Heide, Das Zonenrandförderungsgesetz, in: Landkreis 1o/1971, S. 365 - 388

die besondere Gründe für sich geltend machen konnten: Die Abwehr der niederländischen Gebietsansprüche beim Emslandprogramm sind ebenso dazuzurechnen wie die Zonenrandförderung, die bezeichnenderweise im Juli 1953 - also kurz nach dem Aufstand vom 17. Juni - vom Bundestag verstärkt in Angriff genommen wurde. Die Maßnahmen selbst trugen noch immer Notstandscharakter und die punktuelle Verwendung der bereitgestellten Mittel konnte oft auch noch von rührigen Landräten und Bundestagsabgeordneten unter der Betonung "sozialer" Gesichtspunkte beeinflußt werden. (Dies wurde uns auch in den Interviews mit Beamten des niedersächsischen Zonengrenzbereichs bestätigt.[1]) Die weitgehend planlose Mittelvergabe für Betriebe, Wohnungen und Straßen der Notstandsgebiete wurde dort problematisch, wo Fachplanungen ganz andere Schwerpunkte setzten und an den Notstandsgebieten vorbeiplanten.

3.2.1.2 Der Rückgriff auf sektorale Infrastrukturprogramme (die Raumordnungsklauseln)

In dem Maße, in dem die Transferwirkung der ökonomischen Entwicklung der Zentren für die Notstandsgebiete ausblieb, wurde auch der Charakter der punktuellen und übergangsweisen Förderung in diesen Gebieten problematisch. Dies umso mehr, je deutlicher sich nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung, sondern auch der Ausbau der Straßen- und Verkehrseinrichtungen als wichtigste Erschließungsmaßnahme auf die Erfordernisse der Ballungen konzentrierte. Die separate Behandlung von Infrastrukturpolitik, Verkehrspolitik, Städtebau, Versorgung mit Wasser, Strom etc. einerseits - Notstandsmaßnahmen für andere Gebiete andererseits, konnte nicht mehr aufrechterhalten werden. Ihr Mißverhältnis, das sich langsam und uneingestanden als Dauerverhältnis herauskristallisierte, mußte geklärt werden.

---

1) vgl. das Interview mit dem Wirtschaftsförderer des Bezirks Braunschweig/Interviewübersicht im Anhang

Erstmals im Bundesfernstraßengesetz 1953 wurde die Raumordnung explizit in einem Fachgesetz des Bundes erwähnt und ihre Erfordernisse der "angemessenen Berücksichtigung" empfohlen. Damit war zwar die Daseinsberechtigung raumordnerischer Vorstellungen und Maßnahmen anerkannt, viel mehr jedoch nicht. Die Raumordnungsklauseln, die in einer ganzen Reihe von Gesetzen bis zur Verabschiedung des BROG 1965 verankert wurden (siehe Zeittafel), weisen eher auf die bürokratische Bearbeitungsstruktur hin als auf die faktischen Regionalprogramme. Durch Koordinations- und Abstimmungsmaßnahmen sollen die negativen Effekte großräumiger Verkehrs- und Flächenplanung (z.B. bei der Flurbereinigung und für Erholungs- und militärische Übungsgebiete) reduziert werden. Eine gesamträumliche Entwicklungsvorstellung war auf Bundesebene nicht vorhanden und erst recht nicht legislativ durchsetzbar.
Was 1954 die Bundesregierung den Ländern als Raumordnungspolitik verkaufen wollte, war keine Konzeption für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik, sondern eine Verschleierungstaktik bei dem Versuch, die Landbeschaffungsmaßnahmen zum Ausbau der Bundeswehr möglichst reibungslos durchführen zu können.[1)]
Der Anlauf scheiterte und was übrig blieb, waren Raumordnungsklauseln, die fortan in den meisten regional bedeutsamen Gesetzen auftauchen (Schutzbereichsgesetz, Landbeschaffungsgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, "Grüner Plan", Bundesbaugesetz, allgemeines Berggesetz, Gewerbeordnung). In der Interessen- und Nutzenkollision der verschiedenen Raumansprüche einzelner Infrastrukturbereiche

---

1) Die politische Motivation der Raumordnungsdiskussion durch die Wiederaufrüstung geht aus den Tätigkeitsberichten des Min.Dir. Keßler aus dem B M I hervor und ist auch aus dem damaligen "Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung" abzulesen. Vgl. Zwischenbericht des Projekts Verwaltungsreform/Ausbildungsreform 1973, a.a.O., S. 81

bleibt die Diskussion auf der Bundesebene seltsam abstrakt. Die Frage der Bedeutung der Raumordnungsklauseln in den einzelnen Gesetzen wird von Forsthoff/Blümel mit Überlegungen zur politischen Opportunität bzw. der Demonstration politischer Macht interpretiert, d.h. als Zeichen dafür, gegen welche Infrastrukturbereiche raumordnerische Gesichtspunkte geltend gemacht, und welche zur bürokratischen Koordination gezwungen werden können.[1] Diese politische Interpretation gibt aber nicht an, worin dieser Zwang besteht und aus welchen Entwicklungen das Raumordnungsproblem zu erklären ist.
Die Möglichkeit der Bundespolitik, die Raumproblematik mit Hilfe der Negativkoordination und unverbindlicher Berücksichtigungsformeln zumindest bis weit in die 6oer Jahre ohne sanktioniertes Gesamtkonzept klein zu halten, ist nur verständlich, wenn man verfolgt, was auf Landesebene getan wird. Das Regionalproblem als Sicherung der Reproduktionsbedingungen bestimmter Regionen tauchte zuerst auf der Landesebene auf, wird primär zur Aufgabe der Landesplanung. Aber selbst dort ist es nicht die gleichmäßige das gesamte Gebiet durchstrukturierende Konzeption, die als Landesplanung und Raumordnung zu verstehen wäre, sondern die Integration verschiedener besonders problematischer Landesteile, nämlich der Notstandsgebiete auf der einen Seite und der Ballungsgebiete auf der anderen Seite. Der punktuelle Bezug auf das Raumproblem im Sinne einer Krisen- und Notstandspolitik erfährt primär auf der Ebene der Landesplanung seine Umformung in die ersten Ansätze einer funktionalen Zuordnung teilräumlicher Strukturen.

1) Ernst Forsthoff/Willi Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, ein Rechtsgutachten, Frankfurt/Berlin 197o, S. 176

War es bei den Notstandsprogrammen noch in erster Linie die befristete Perspektive einerseits, die Hoffnung auf die Ergebnisse einer von diesen Programmen unabhängigen Entwicklung andererseits, die eine punktuelle Hilfeleistung rechtfertigten, so mußte mit der Persistenz der Notstandssymptome auch eine auf Dauer wirksam scheinende Lösungsmöglichkeit für die Problemregionen konzipiert werden.

3.2.2 Die partielle Rekonstruktion des Raumzusammenhanges (2. Phase)

Für die Wiederaufbauphase der Bundesrepublik hatten wir bereits konstatiert, daß mit der Entscheidung zur vorrangigen Wiederherstellung der alten Zentren auch die alten Notstandsgebiete wieder "errichtet" wurden, verstärkt um die Selektionswirkungen durch die Flüchtlingswanderung. Ein Blick auf die Zeittafel zur Raumordnung und Landesentwicklung macht für die Entwicklung der raumordnerischen Maßnahmen deutlich, daß damit gleichzeitig das andere Ende der Regionalentwicklung (eigentlich der Anfang) in seiner Problemstruktur forciert wurde. Die ersten Aktivitäten der Landesplanung entwickelten sich nämlich im Problemfeld der städtisch-industriellen Zentren, quasi als Fortsetzung der Stadtplanung auf Regionalebene. Die Probleme von Ballungsregionen und ländlichen Notstandsgebieten schienen völlig verschiedener Art zu sein. In den Zentren ging es darum, das Umland für die expansive Entwicklung zu sichern (was in den 5oer Jahren weitgehend mit Hilfe von Eingemeindungen erreicht werden konnte), während es bei den klassischen Notstandsgebieten darum ging, den Zerfall von Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen zu stoppen und eine "Entwicklung" anzukurbeln. In beiden Fällen aber - sei es ein Zuviel oder ein Zuwenig an ökonomischer Entwicklung - bezieht sich dies auf die Unausgeglichenheit von ökonomischer und Siedlungsstruktur, um den Erhalt oder die Schaffung geeigneter Reproduktionsbedingungen für die

Bevölkerung eines Gebietes. In beiden Fällen wird die Infrastrukturausstattung zum Problem. Der Infrastrukturbedarf der Ballungen wird jedoch mit einem ganz anderen Konzept vorrangig ausgebaut als auf dem flachen Lande. Organisatorisch erfolgt in den Ballungen eine Ausweitung städtischer Versorgungsleistungen durch die Bildung von übergreifenden Stadt-Umlandverbänden, während für die übrigen Gebiete eine Maßstabsvergrößerung, d.h. eine Rationalisierung der bestehenden Einrichtungen im Vordergrund steht, deren Verbesserungseffekt durch die selektiven Wirkungen der dabei entstehenden Entfernungen sehr unterschiedlich beurteilt werden muß. Im Zentrale-Orte-Konzept wird die Vorrangstellung der Zentren zementiert und der Leistungsverlust der Entwicklungsgebiete formal (durch Zuordnung) kompensiert.

3.2.2.1 Das Stadt-Umland-Problem oder die konzeptionelle Vorrangstellung der Ballungen

Die imposanten Zahlen des Produktivitätswachstums der Städte rechtfertigen für die kommunalen Behörden nahezu jede Unterstützung des industriellen Wachstums. Bekannte Fehlinvestitionen in Niedersachsen sind die Verlegung der Trabrennbahn in Hannover zugunsten von IBM und der kostenlose Ankauf einer ganzen Fabrik durch die Stadt Braunschweig zugunsten der Firma Rollei, die dann doch ihre Produktionsstätten weitgehend nach Singapur verlegte.

Einer der wichtigsten Gründe für die starke Industrialisierung der Städte liegt aus der kommunalpolitischen Sicht in der Notwendigkeit, die Einnahmen über die Gewerbesteuer zu sichern, die 1960 bereits 80 % des kommunalen Steuerertrages erbrachte und deren konzentrationsfördernde Wirkung auch durch die Steuerreform 1969 und die Einführung der Lohnsummensteuer nur unwesentlich abgeschwächt wurde.[1)]

1) siehe Erich Egner, Sinn und Grenzen regionaler Industrieförderung, a.a.O., S. 130; vgl. auch die Begründung der Gemeindereform im "Weber-Gutachten" für die Herstellung der "Lebensfähigkeit" der Gemeinden und Städte.

Möglich war dieser kommunalpolitische Automatismus der gegenseitigen Akzeleration von Steuersystem und Industrialisierung wiederum nur im Rahmen einer allgemeinen Politik des Wachstums:

> "Wer maximales Wachstum will, muß bereit sein, eine Verschiebung der Produktionsstruktur zu den expansivsten Regionen, den expansivsten Wirtschaftszweigen, den expansivsten Betriebsgrößen und expansivsten Handelsformen zuzulassen, oder er muß sich mit einem geringeren Wachstum zufriedengeben." 1)

Die Raumordnungspolitik, die sich in den 6oer Jahren entwickelt, will nun nicht das Wachstum bremsen, sondern nur seine negativen Folgewirkungen. Daß diese Folgewirkungen in den Ballungen ein bedrohliches Ausmaß angenommen haben, ist nicht mehr zu bezweifeln und über die Theorie der "sozialen Kosten" auch in die wissenschaftliche Argumentation eingegangen. Angewandt auf eine regionale Kosten-Nutzen-Rechnung bedeutet dies,

> "daß die hohen, in den Ballungen erwirtschafteten privatwirtschaftlichen Erträge nicht nur durch den Zufluß von Produktionsfaktoren aus den Streugebieten (Entwicklungsgebieten/hdw) zustandekommen, sondern, daß sie zugleich der Allgemeinheit beträchtliche soziale Kosten auferlegen. Dazu gehören der steigende Energie- und Wasserbedarf, der bald progressiv wachsende Investitionen erfordert. Dasselbe gilt für das Verkehrswesen im Ballungsraum und seiner Umgebung, für die Einrichtung des öffentlichen Gesundheitswesens, des Schul- und Bildungswesens, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, für sozialpolitische Aufgaben der verschiedensten Art." 2)

Nun haben wir bisher gesehen, daß sich die Notstandspolitik und die globale Infrastrukturpolitik - besonders der Bundesebene - in erster Linie reaktiv auf das Raumproblem bezog, sei es durch das Gießkannenprinzip der Notstandsförderung, sei es durch die allgemeine Berücksichtigungsklausel in einzelnen raumwirksamen Gesetzen. Im Bereich der sich auf die Region ausweitenden Stadtplanung dagegen genügte dieses Verfahren nicht mehr. Die Form der Besitzergreifung

---

1) Harald Jürgensen, Europäische Wirtschaftsintegration und Regionalpolitik, in: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau, Schriftenreihe des DIHT, Heft 75, Bonn 1971, S. 67

2) Erich Egner, Sinn und Grenzen regionaler Industrieförderung, a.a.O., S. 134

der Stadtumlandregion durch das Zentrum bedurfte einer inhaltlichen Konzeption. Nicht jeder Vorort, nicht jede aufgegebene Agrarfläche stand für alle möglichen Nutzungsarten zur Verfügung, wollte man Fehlinvestitionen vermeiden. Wo der Zusatzbedarf an Wohn-, Erholungs- oder Industrieflächen zufriedengestellt werden sollte, ob Mischgebiete, Verkehrsachsen oder Grüngürtel angelegt werden sollten, ergab sich nicht zwangsläufig aus dem Ist-Zustand des Stadtumlandes. Prioritätsüberlegungen für den Bedarf und Optimumskalkulationen für die räumliche Nutzung erforderten möglichst umfassende Informationen. Raumordnung und Landesplanung mußten auf der Regionalebene bewußter als bisher zu einer Ordnungsvorstellung kommen. Die Informationsfrage zur Beschaffung der planerisch wichtigen Grundlagen und die Durchsetzungsfrage für die erarbeiteten Konzeptionen rückten die Organisations- und Rechtsform der Raumordnung besonders auf der Regionalebene in den Vordergrund.

In Niedersachsen waren es drei Ansatzpunkte, wo die Entwicklung der Ballungen im herkömmlichen Rahmen bürokratischer Arbeitsteilung und Konzepte nicht mehr bewältigt werden konnte: die Verflechtungen mit Bremen, die Randlage zu Hamburg und das Ballungsgebiet Hannover. Braunschweig und Osnabrück folgen mit einigem Abstand zu diesen Gebieten. Die Konstitution entsprechender Planungsorganisationen ist gleichzeitig Indiz für die Entwicklungsdynamik der einzelnen Räume: 1958 wird mit Hamburg, 1963 mit Bremen die gemeinsame Landesplanungsarbeit aufgenommen. Der Großraumverband Hannover wurde 1962 durch ein Sondergesetz geschaffen. Der Großraumverband Braunschweig entstand 1973. Für Osnabrück wurde eine solche Lösung des Regionalproblems bisher nicht für nötig gehalten.[1] Die organisatorische Form der

1) Noch 1970 wurde für Braunschweig und Osnabrück gleichermaßen die Verbandslösung diskutiert. Die abnehmenden Bevölkerungszahlen und die geringe Dynamik des wirtschaftlichen Wachstums dieses Ballungsraumes führten dazu, daß die Stadt-Umland-Probleme Osnabrücks mit der Gebietsreform als hinreichend gelöst betrachtet wurden.

Regionalplanung ist heftig diskutiert worden,[1] da sie den Schlüsselpunkt für den Zugang zu den immer größer werdenden öffentlichen Mitteln bildete, die für die Regionalpolitik gesondert zur Verfügung gestellt wurden: der Aufbaufond für die gemeinsame Landesplanung mit Hamburg betrug bis 1970 42 Mio. DM, für den Unterweserraum 15 Mio. DM und für die Durchführung des Umlandverbandes Hannover wurden allein im Jahre 1970 30,6 Mio. DM eingezahlt.[2] Die Hauptaufgaben lagen dabei bei der Verkehrsplanung. Im Großraum Hannover machte der Personennahverkehr den Löwenanteil aus.

Projiziert man die übergreifenden Regionalplanungsansätze auf die niedersächsische Landkarte, dann sind es nur geringe Flächen, die gleich Inseln im Gesamtraum verteilt liegen, und es bleibt die Frage, was die speziellen Probleme dieser Regionen ausmacht, daß sie mit einer vorrangig ausgestatteten Planung bedacht werden. Geht man von dem Aspekt aus, daß die Regionalplanung nur eine räumlich erweiterte Stadtplanung darstellt,[3] so muß doch noch geklärt werden, ob sich diese Vorstellung halten läßt, d.h. ob die Probleme der Regionalebene nur eine Maßstabsvergrößerung der Kommunalprobleme darstellen. Ein Indiz dafür, daß der Erweiterungsaspekt nicht so ohne weiteres haltbar ist, liegt in der differenzierten Behandlung der Planungsregionen in der Gebietsreform, wo die Gemeindereform auch nach Errichtung des Großraumverbandes in Hannover und Braunschweig im Verbandsgebiet noch durchgeführt wurde.

---

1) Als wichtigste Diskutanten zu Fragen der rechtlichen und organisatorischen Seite der Regionalkonzepte sind Werner Weber und Frido Wagener zu nennen (vgl. Literaturverzeichnis), wobei Weber das Verdienst zukommt, die kommunalen Strukturen sehr frühzeitig in Frage gestellt zu haben (Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages)

2) Zusammengestellt aus den Haushaltsplänen des Landes Niedersachsen und des Großraumverbandes Hannover

3) Norbert Ley vertritt diese These im Stichwort "Landesplanung" im Handbuch für Raumforschung und Raumordnung, Sp. 1713 - 1734

Gehen wir vom Reproduktionszusammenhang aus, dann sind es immer mehr Einzelfunktionen, die öffentlich erfüllt werden, deren "Einzugsbereich" aber einem hohen Veränderungstempo unterliegt, so daß eine naturwüchsige Anpassung an den Bedarf nicht mehr gewährleistet ist. Die Spezialisierung und der Aspekt der Wirtschaftlichkeit sorgen weiter dafür, daß die einzelnen Dienstleistungen nicht in jeder Kommune in gleichem Maße entwickelt werden können.

Die Regionalplanung bildet nun den Versuch, auf einer breiteren räumlichen Ebene und im Bezug verschiedener Kommunen aufeinander ein möglichst umfassendes Angebot öffentlicher Einrichtungen zu gewährleisten. Am ehesten wird der Engpaß mangelnder Versorgungsleistungen beim Verkehr deutlich. Wenn alle Einrichtungen, vom Arbeitsplatz bis zum Krankenhaus, gut erreichbar sind, spielt die räumliche Distanz keine zu große Rolle. Durch Ausbau des Individual- und Massenverkehrs sollen kleinräumige Disparitäten in den Versorgungseinrichtungen ausgeglichen werden. Nicht zufällig gehören

- der öffentliche Nahverkehr,
- Flugplätze,
- Rettungsdienst und Krankentransport

zu den "ausschließlichen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises" des Großraumverbandes Hannover.[1)]

Die Verkehrsplanung hat die Probleme zu bewältigen, die eine Rationalisierung der Infrastruktureinrichtungen zu größeren Betriebseinheiten nach sich zieht. Wenn das Verkehrsproblem gelöst ist - oder lösbar scheint - kann man für die Behandlung von Kranken, für die Ausbildung von Schülern, für die Beseitigung von Abfällen und die Ausstattung von Erholungsanlagen in Dimensionen planen, die ihrem jeweiligen Optimum an Wirtschaftlichkeit, Effizienz

---

1) siehe § 9 des Großraumgesetzes zur Errichtung des Verbandes Großraum Hannover, LT-Drs. 7/2o33 (im folgenden "Großraumgesetz Hannover")

und Spezialisierung unter Ausnutzung des Mengeneffektes nahekommen. Die spezifische Rationalität einzelner Infrastruktureinrichtungen, Spezialkrankenhäuser, Sportstadien, biologische Kläranlagen, Behinderten-Schulen, aber auch EDV-Einrichtungen beim Einwohnermelde- und Katasteramt, Spezialeinheiten der Polizei, der Feuerwehr usw. kann zur Entfaltung gebracht werden. [1)]

Die Lösung des Versorgungsproblems in den einzelnen Infrastrukturbereichen durch Zentralisierung der Einrichtungen ist eine der Ursachen für die Verschärfung des Regionalproblems im Reproduktionsbereich:

Der Rationalisierungseffekt der Infrastruktureinrichtungen hat direkte räumliche Konsequenzen, die der Entwicklungsdynamik der Industrie nicht unähnlich sind. Mit dem "Rückzug aus der Fläche" erkauft sich die Infrastrukturpolitik die Verbesserung der einzelnen Einrichtungen, die als Paradebeispiele und Aushängeschilder den Standard möglicher Leistungen bestimmen, hinter denen das generelle Versorgungsniveau jedoch weit zurückfällt.

Diese Diskrepanz einzelner Spitzenleistungen und allgemeiner Versorgungsbedürfnisse wird auf der organisatorisch-politischen Ebene zum Partizipationsproblem. Die Frage der Beteiligung der Gemeinden an der Regionalplanung (Kompetenz und Abstimmungsmodi), die Frage von Beiräten, die Frage der Mitwirkung der Landesregierung (Genehmigungsvorbehalte etc.) beherrschen die Diskussion um Gebietsreform und Raumordnung. Die Strukturelemente des Verwaltungsapparates und des Verwaltungsablaufes sind unter diesem Gesichtspunkt im nächsten Kapitel noch weiter zu untersuchen.

Vorerst geht es noch um die Frage, was das inhaltliche Problem der Regionalplanung ist, die von den Zentren ihren Ausgang nimmt, und mit welchem Konzept die Bürokratie diesem Problem zuleibe rückt. Am Beispiel des Großraumverbandes Hannover ist dies wiederum am leichtesten darzustellen:

1) Unter dem Schlagwort "Einheit der Verwaltung in der Kreis- und Bezirksinstanz" sieht das "Webergutachten" zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen die Zusammenlegung von Dutzenden von Ämtern vor. Dabei werden Kriterien für die Maßstabsvergrößerung verwendet, die sich ausnahmslos auf die betriebswirtschaftliche Rationalisierung stützen. "Webergutachten", a.a.O., S. 142 ff. und

Wir haben bereits hervorgehoben, daß das Verkehrsproblem eine Art Schlüsselfunktion für die Bewältigung des regionalen Zusammenhangs einnimmt. Das Verbandsgesetz gibt darüberhinaus noch weitere Teilbereiche an, die den kommunalen Horizont überschreiten und eine übergreifende regionale Fachplanung erfordern:[1)]

- Krankenhäuser
- Erwachsenenbildung
- Erholungseinrichtungen
- Wasser- und Energieversorgung
- Abfall- und Abwasserbeseitigung
- Verkehrswege und dazugehörige Anlagen.

Dieser Katalog an regionalen Aufgaben ist nun nicht mehr im Rahmen eines Zweckverbandes (wie er z.B. bei Einzelfragen der Schul- oder Trinkwasserversorgung von einzelnen Gemeinden gebildet wurde) zu lösen. Er enthält soviele Wechselbeziehungen, korrespondierende oder konkurrierende Effekte, daß die Aufgaben nur noch durch eine möglichst umfassende Behandlung für erfüllbar gehalten werden.
Gleichzeitig ist die Intensität der Wechselwirkungen im Verbandsbereich so hoch veranschlagt, daß eine eigene Ordnungsvorstellung, eine gesonderte Raumordnungskonzeption für nötig gehalten wird. Der Verband wird deshalb zum Träger eines eigenen regionalen Raumordnungsprogramms ermächtigt, um "durch einheitliche Planung die Entwicklung der Verbandsmitglieder zu fördern, sie zu unterstützen, zu entlasten und die Interessen abzustimmen."[2)] Er hat dabei die Ziele des Landesplanung zu berücksichtigen.

Noch Anmerkung 1, Seite 191
126 ff. Eine gute Zusammenfassung dieser Bemühungen zur Gebietsreform im Ländervergleich gibt Franz Schuster, Materialien zur Reform der Landkreise, hrsg. von der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sommer 1971

1) "Großraumgesetz Hannover", a.a.O., § 7, Punkt 4
2) "Großraumgesetz Hannover", a.a.O., § 5, Grundsätze für die Aufgaben der Verbandsarbeit

Was auf Landesebene als Landesplanung festgelegt ist, bildet einen so grobmaschigen Rahmen (es sind in erster Linie Verkehrsführungen und die Verlängerung der Ballungstendenzen zu Schwerpunktorten und Entwicklungsbändern/vgl. die Darstellung des nds. RO-Programms von 1969 auf Seite 194) daß eine auf einerVielfalt von Fachplanungen basierende Regionalplanung noch weitgehend unbestimmt erscheint, besonders soweit es die Einzelheiten reproduktionssichernder Infrastruktur betrifft. Die Konkretisierung von Standort und Umfang öffentlicher Einrichtungen erfolgt also von unten, d.h. durch die regionalen Prozesse, auf die sich die bürokratischen Maßnahmen beziehen. Die Bürokratie hat dabei weniger die Möglichkeit des konzeptionellen Vorlaufs vor der Entwicklung, sondern vielmehr die Koordination divergierender Einzelpläne unter Zeit- und Finanzdruck zu leisten.[1] Mit dem Sprung von der Stadt- zur Regionalplanung ist der Versuch verbunden, eine Ebene verwaltungsmäßig zu schaffen, - scheinbar wiederzugewinnen - auf der sich der Produktions- und Reproduktionsprozeß als einheitlicher bearbeiten läßt.

Die Genese der Regionalplanung, die schwerpunktmäßig für die 6oer Jahre festzumachen ist, beinhaltet eine Intensivierung bei der Abstimmung der interkommunalen Funktionsverflechtungen besonders einzelner Infrastrukturbereiche (wie sie auch als Aufgaben des Großraumverbandes festgehalten sind). Sie ist gekennzeichnet von dem Bemühen, die Produktivitätsentwicklung, d.h. den Zusammenhang von Wohnen

1) Daß es dabei nicht um einen"Lenkungsgewinn" der einen oder anderen bürokratischen Ebene gehen kann, belegt Siebel mit einer Analyse der Entwicklung kommunaler Selbstverwaltung. "Soweit der Zentralisierung der öffentlichen Finanzmasse ein regionalpolitischer Effekt zukommt, ist es der, daß auf Kosten der einzelnen Kommunen die Finanzmasse für ein zentrales Krisenmanagement vergrößert wird, das Löcher aufreißt, um andere zu stopfen." Walter Siebel, Entwicklungstendenzen kommunaler Planung, in: Schriftenreihe städtebaulicher Forschungen des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1974, S. 33

und Arbeit (Pendlerbereiche), auf einer Ebene abzugrenzen, die eine "autonome" Entwicklung des Teilgebietes gewährleistet. Dieser Versuch, die Dynamik der Ballungsgebiete bereits auf der Stufe des erweiterten Ballungsraumes aufzufangen, beinhaltet die Konsequenz, daß die übrigen Gebiete (ländliche Regionen) sich mit ihrem jeweiligen Entwicklungspotential allein zurechtfinden müssen.
Betriebe und Arbeitskräfte wanderten unter diesen Bedingungen weiterhin in die Zentren und deren Randgebiete. Der Stadt-Land-Gegensatz wurde nur auf die regionale Ebene verlagert. Die Fixierung der bürokratischen Konzepte auf die Regionalebene verschärfte die interregionale Problematik.
So gesehen ist die Kreisreform in Niedersachsen die Konsequenz der Schaffung der Großraumverbände und es überrascht dann nicht, daß mit einer Änderung des niedersächsischen Raumordnungsgesetzes im Zuge der Gebietesreform die Kreise das Recht zur Aufstellung von Raumordnungsprogrammen erhalten sollen.[1] Der Sicherung des Versorgungsniveaus der Zentren und die daraus erwachsende Attraktivität der Ballungsgebiete machte die Sicherung des Versorgungsniveaus der übrigen Gebiete zum Problem, das mit einer eigenen planerischen Konpetenz auf Regionalebene abgesichert werden mußte.
Grundlage für diese Vorstellungen war ein Raumkonzept, bei dem sich die übergeordnete Landesplanung aus der Summe einzelner in sich ausgewogener und weitgehend gegeneinander abgeschotteter Teilräume quasi automatisch ergab. Wirtschaftsförderung und Raumordnung, Produktionsentwicklung und Reproduktionssicherung bilden demnach auf der regionalen Ebene eine Einheit. Dieser Gedanke wurde theoretisch bereits in den 3oer Jahren von Weigmann vertreten [2] und beherrschte

---

1) siehe § 4c des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes: "Kommunale Körperschaften als Träger der Regionalplanung sollen großräumige Teile des Landes mit schwerpunktmäßigen Entwicklungen umfassen" und die Begründung im "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung", LT-Drs. 7/2ooo

2) siehe bei Heinrich Hunke, Raumordnungspolitik..., a.a.O., FN 5, Seite 35

die Raumordnungsdiskussion der frühen 6oer Jahre.[1] Diese Idee wirkt bis heute noch fort, wenn versucht wird, die Entwicklungsregionen Niedersachsens nach Pendlereinzugsbereichen (sog."funktionsfähige Arbeitsmärkte"[2]) abzugrenzen, die so entwickelt werden sollen, daß sie sich in der Endstufe der Förderung selbst weiterentwickeln können.

Das Muster der Bearbeitung der Notstandsgebiete ist in diesen Konzepten immer noch vorhanden. Die Bürokratie kann und soll nur Starthilfen zur "Selbstentwicklung" geben. Nur was sich nicht von selbst regelt, entwickelt, ausgleicht etc. wird zur bürokratischen Aufgabe. Das Funktionieren gesellschaftlicher Teilbereiche bleibt der Bürokratie äußerlich. Die "Entwicklungskonzepte" spiegeln so in ihrer positiven Terminologie noch die Ohnmacht der Bürokratie gegenüber den Funktionszusammenhängen des gesellschaftlichen Lebens. Die konzeptionelle Vorrangstellung der Ballungen im Zentrale-Orte-Konzept bedeutet die Festschreibung des status quo. Die bestehenden Zentren bleiben unproblematisiert. Es geht in der Diskussion dann nur noch um die fehlenden Zentren. Wenn diese mit bürokratischer Hilfe auch noch entwickelt sind, hat die Regionalpolitik ihre Ziele erfüllt - so die Implikation des Konzeptes. Es wird dabei nicht angegeben, woraus "sich" diese fehlenden Zentralen Orte entwickeln sollen. Die Wirtschaftsförderung und die Raumordnung kommen genau an diesem Punkt in einen Zielkonflikt, der auch zu unterschiedlichen Ordnungsvorstellungen für die ländlichen Räume führt.

---

1) vgl. Hartwig F. Ziegler auf der Plenarsitzung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Kiel 1964 (Tagungsberichte)
2) vgl. Detlev Marx, Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsorientierten Landesentwicklung, Düsseldorf 1968

3.2.2.2 Die unterschiedliche Funktion des Zentrale-Orte-Konzepts der Raumordnung und der Wirtschaftsförderung außerhalb der Ballungsräume

Die Entwicklung der Ballungsräume - in Niedersachsen am deutlichsten an den Großraumverbandsgebilden erkennbar - ist nur die eine Seite der Intensivierung der Raumordnungspolitik. Sie ist zwar die ausschlaggebende Seite, was die vorbildliche Entwicklung einzelner Infrastrukturbereiche angeht und manifestiert damit die Überlegenheit der Verdichtungsräume als Versorgungszentren (mit Ausnahme der weniger flächenintensiven Leistungen und der Gebrauchsgüter, die normalerweise in natürlichem Zustand genossen werden wie Wasser, Luft, Landschaft). Die Überlegenheit der Zentren erweist sich besonders bei der Qualifikation der Arbeitskräfte.[1)]

Dieser Vorsprung der Städte und Ballungsgebiete wirkt sich nun in doppelter Weise auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Region aus: einmal selektiv auf die Teile der Bevölkerung, die sich dem städtischen Qualifikationsprozeß unterziehen wollen und können. Die Selektionswirkung der Bildungseinrichtungen wurde am Beispiel der Bildungschancen und dem bekanntesten Beispiel davon, der "katholischen Bauerntochter aus ländlichen Gebieten", eingehend erforscht.[2)]

1) Bei der Gebietsreform spielt die Zuordnung von Bildungseinrichtungen zu den verschiedenen Zentralitätsstufen der Zentralen Orte eine wichtige Rolle, vgl. Gerhard Isenberg, Gedanken und Vorschläge zu einer Reform der Landkreise und Regierungsbezirke in Niedersachsen, Hrsg. Industrie- und Handelskammer Hildesheim, 1969; siehe auch das "Weber-Gutachten" a.a.O. Dort wird der Einzugsbereich für Schul- und Ausbildungseinrichtungen als wichtigstes Kriterium für die Mindestgrößenzahlen von Gemeinden und Kreisstädten genannt.

2) Die regionale Benachteiligung wurde von der Bildungssoziologie sehr bald "entdeckt" und besonders vom Konstanzer "Zentrum für Bildungsforschung" mit mehreren Studien nachgewiesen; siehe dazu auch Heinz Holz, Die Bildungseinrichtungen als Standortfaktor, und Hans-Jürgen Back, Regionale Bildungsplanung als Beitrag zur Regionalentwicklung, beide in: Loccumer Protokolle 17/1968

Zum zweiten stellt die Qualifikationsstruktur der Bevölkerung eine Verbindung mit dem Bereich der Wirtschaftsentwicklung als Standortfaktor her. (Arbeitsintensive Niedriglohnbereiche mit vielen Frauenarbeitsplätzen kennzeichnen die Arbeitsplatzstruktur der Entwicklungsgebiete.) In die neuere Diskussion der Regionalpolitik ist deshalb auch die Infrastrukturförderung in ihrem doppelten Aspekt als Teil der Wirtschaftsstruktur und als Teil des Reproduktionsniveaus eingegangen.[1)]

Es soll nun dargelegt werden, daß die Vorstellungen des Zentrale-Orte-Konzepts eine unzulässige kausale Verknüpfung der Versorgungsfunktion mit der Produktionsfunktion der Infrastruktureinrichtungen darstellt, indem sie für das ganze Landgeneralisiert wird und auch noch implizit zur Begründung einschneidender Maßnahmen bei der Gebietsreform dient.

Die Zentralen Orte der Landesplanung sind nicht identisch mit den Schwerpunktorten der Wirtschaftsförderung. Dennoch bemüht sich die Landesplanung, weitgehend auf die Wirtschaftsförderung dahingehend Einfluß zu nehmen, daß die geförderten Schwerpunktorte als zentrale Orte ausgewiesen werden können. In der Intensivierungsphase der Wirtschaftsförderung ging es darum, möglichst viele öffentliche Mittel pro Schwerpunktort bereitzustellen, d.h. bei begrenzten Mitteln möglichst wenige Schwerpunktorte auszuweisen, um auch wirklich einen Anreiz für die zu erwartenden Neuansiedlungen und Zweigbetriebe zu bieten. Die Raumordnung und

1) Die Koppelung des "Rechtes auf einen Arbeitsplatz" an die Wirtschaftsförderung und der "Garantie der freien Berufswahl" an die Förderung der Bildungsinfrastruktur führt in einem "integrierten Planungsmodell" zu einer ausgewogenen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur; vgl. G. Frommhold, Regionalplanung als integrierte Entwicklungsplanung, in: Raumforschung und Raumordnung 197o, S. 261-266, und Manfred Bormann, Sozialstaatspostulat, Raumordnung und Verwaltungs- und Gebietsreform, Diss., Braunschweig 1973, S. 25 - 28

Landesplanung dagegen waren weitgehend darauf angewiesen, die regionalpolitisch wirksamen Mittel der Wirtschaftsförderung (Aktionsprogramme und Gemeinschaftsaufgabe) gleichzeitig zur Verbesserung und Absicherung der Versorgungslage weiter Räume eingesetzt zu wissen. Die Landesplanung - unterstützt durch die Kreise und Förderregionen - drängte darauf, möglichst viele Zentrale Orte zu Schwerpunktorten zu erklären, um die Wirtschaftsförderung für den Ausbau der Infrastruktureinrichtungen fruchtbar zu machen, da keine zusätzlichen Mittel für einen gezielten Ausbau der kleinen Zentren der unterentwickelten Gebiete vorhanden waren. Dabei ging man von dem Verständnis aus, daß sich - wie in den Ballungen - mit dem Ausmaß der wirtschaftlichen Entwicklung die Versorgungslage qualitativ verbessern sollte.[1)]

Wir haben bereits geschildert, daß die wirtschaftliche Entwicklung der strukturschwachen Gebiete nicht qualitativ vergleichbar ist mit den Industrien und Betrieben der Zentren, sondern daß eine spezifische Selektion in der Verlagerung der Zweigbetriebe stattfindet, daß also der Anstoß zu einer nachhaltigen Verbesserung der Qualifikationsstruktur nicht von den neugeschaffenen Arbeitsplätzen ausgeht.

Da aber selbst der quantitative Arbeitsplatzeffekt nur in wenigen Orten der Entwicklungsgebiete zu verzeichnen war und schließlich - mit Einsetzen der Rezessionsphasen 1966/67 und 1974 - weitgehend zum Stillstand kam, konnte das Zentrale-Orte-Konzept nicht mehr primär über die Auffüllung durch die Schwerpunktorte der Wirtschaftsförderung laufen. Die

---

1) Diese Vorstellung drückt sich darin aus, daß pro gefördertem Industriearbeitsplatz ein Arbeitsplatz im tertiären Bereich entstehen, d.h. daß die Industrieförderung die gleichgroße Zahl von Arbeitsplätzen in anderen Bereichen automatisch initiieren würde. Vgl. K.H.Schmidt, Landesraumordnungsprogramm und Gewerbeentwicklung in Niedersachsen, N Arch f Nds, Bd. 2o, 1971, S. 218 f.

sich ständig verschlechternde Versorgungslage relativ zu den Zentren (es wanderten nicht nur die Industrie- und die qualifizierten Arbeitskräfte aus der Fläche ab, sondern auch die kleinen Handwerksbetriebe und die kleinen Geschäfte, die in Großverkaufsketten organisiert und zentralisiert wurden; parallel dazu erfolgte die Rationalisierung bei den Behörden, voran Post und Bahn) erforderte ein neues Konzept. Dabei ging es nicht so sehr um die Veränderung der Zentralen Orte selbst. Diese wurden weitgehend beibehalten und - mit dem Zirkel am Schreibtisch ermittelt, nach Entfernungsbereichen in Größenordnungen gestaffelt - als ungefähr gleichmaschiges Netz über das Land verteilt. Dieses Netz wurde mit Hilfe von Unter- und Nebenzentren sehr feinmaschig gesponnen und stellte eine Ordnungsvorstellung dar, die in der Erfüllung ihres Sollwertes (z.B. jedes Mittelzentrum soll eine Schule mit dem Sekundarbereich II erhalten), ein optimales Versorgungsniveau der Bevölkerung aller Landesteile zu garantieren schien. Solange also diese Raumordnungsziele durch die regionale Wirtschaftsförderung zu fundieren waren, nach dem Prinzip: die Ordnungsvorstellung kommt von der Raumordnung, die materielle Grundlage wird durch die wirtschaftliche Entwicklung gewährleistet, war für die Raumordnung die Ausweitung der Anzahl der Zentren unproblematisch. Der Umschwung erfolgte mit dem Scheitern der Wirtschaftsförderung und ihren äußerst selektiven Ansiedlungserfolgen. Die Raumordnung mußte nun direkt auch die Erfüllung ihrer Sollwerte in eigener Verantwortung planen.

In Niedersachsen ist dieser Umschwung in der Entwicklung vom Raumordnungsprogramm zum Landesentwicklungsprogramm zu erkennen:

Im Raumordnungsprogramm 1969 wurden die Zentren, d.h. die ordnungspolitische Konzeption, die durch das niedersächsische Raumordnungsgesetz von 1966 in Auftrag gegeben wurde, festgelegt, nicht jedoch die Maßnahmen, die zur Erfüllung notwendig waren. Aber bereits ein Jahr später genügte dieser raumordnende Entwurf nicht mehr:

"Im Jahre 197o hat die niedersächsische Landesregierung begonnen über die Raumordnung hinaus die erforderlichen Grundlagen für eine langfristige integrierte Aufgabenplanung zu schaffen. Für die Einleitung dieses Prozesses waren folgende Gründe ausschlaggebend:
- die Zahl der Aufgaben, die das Land Niedersachsen zu erfüllen hat, wächst infolge der steigenden Leistungserwartungen der Bevölkerung ständig,
- aufgrund der zunehmenden gesellschaftlichen Bezüge und Abhängigkeiten nehmen die Verflechtungen und damit der Koordinationsbedarf zwischen den einzelnen staatlichen Aufgaben zu,
- die finanziellen Mittel im Verhältnis zu den wachsenden Aufgaben knapp,
- die Entscheidung über die Verteilung erfordert ein politisches Konzept, das langfristig die unterschiedliche Bedeutung der Aufgaben für die gesamte Landesentwicklung sichtbar macht." 1)

Das Planungskonzept der Raumordnung und Landesplanung entwickelt sich von einem nur äußerliche Rahmenbedingungen vorgebenden Konzept zu einem inhaltlich ausfüllenden Maßnahmenkonzept.

In der Situation, nun die Durchführung und Finanzierung der Infrastrukturausstattung als Teil der Landesplanung mitzubearbeiten, verändert sich auch das Zentrale-Orte-Konzept der Landesplanung unter dem Druck der Finanzmisere zu einem Sparprogramm. Die Zahl der zentralen Orte soll soweit verringert werden, daß die an den Ordnungskriterien einer Minimalausstattung orientierten Infrastruktureinrichtungen wenigstens in absehbaren Zeiträumen auf die Planungsliste gesetzt werden können. Als sachliche Begründung für diese Veränderung dient die in den Zentren entwickelte Form von Infrastruktureinrichtungen, die unter der Voraussetzung der Massenversorgung und hoher Auslastungsgrade entstanden sind. Das soll am Beispiel der Schulversorgung kurz gezeigt werden.

Die Versorgung mit Schulen des Sekundarbereiches II ist eine den Mittelzentren zugeschriebene Aufgabe. Der Sekundarbereich II kann dann erst effektiv und wirtschaftlich arbeiten, wenn mindestens 45o Schüler unterrichtet werden. Das

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 15

bedeutet nach den Bevölkerungsverhältnissen von 197o, daß diese Schülerzahl bei durchschnittlich 33 ooo Einwohnern eines Gebietes erreicht wird: mit abnehmender Geburtenrate vergrößert sich die Bevölkerungsschlüsselzahl.
Die Einzugsbereiche wichtiger Infrastruktureinrichtungen wachsen somit mit der Notwendigkeit ihrer Wirtschaftlichkeit und mit ihrer qualitativen Entwicklung. Während aber in den Verdichtungsregionen die entsprechendenBenutzerzahlen kein Problem sind, schafft die Übernahme dieser Ausstattungstypen das Problem der erforderlichen Auslastung oder der "Erreichbarkeit". Hierzu wieder das Beispiel der Sekundarstufe II:

> "Legt man einen Mittelwert von 4o ooo Einwohnern zugrunde, so bedeutet das unter dem Gesichtspunkt der Erreichung der Mindestauslastung der wesentlichen zentralen Einrichtungen bei Berücksichtigung der durchschnittlichen Bevölkerungsdichte in den (niedersächsischen) Landkreisen 197o (Stand: 31.12.1972) von 114 Einwohnern je km^2 einen mittleren Radius der Einzugsbereiche von 1o,5 km, in den 12 Kreisen mit einer Einwohnerdichte von höchstens 7o Einwohnern je km^2 einen Radius von 13,5 bis 17,5 km. Demgegenüber beträgt der Radius im gleichen Fall für den Durchschnitt der kreisfreien Städte nur 2,8 km." 1)

Der Zielkonflikt besteht für die ländlichen und dünn besiedelten Gebiete zwischen den Zielen:

- qualitativ hochwertiger Versorgung (Reproduktionsniveau)
- guter Erreichbarkeit (Selektionseffekt)
- ökonomisch sinnvoller Auslastung (Wirtschaftlichkeit/ Spareffekt)

Der Verzicht auf qualitativ hochwertige Versorgung würde die Unterentwicklung weitgehend festschreiben und die Symptome defizitärer Versorgungsstruktur verstärken. Der Verzicht auf Erreichbarkeit würde bestimmte Bevölkerungsteile (Landwirte, Alte, Jugendliche, Einwohner ohne Privat-Kfz) von der Nutzung ausschließen und Zusatzmaßnahmen für diese Gruppen notwendig machen. Der Verzicht auf Wirtschaftlichkeit würde die öffentlichen Haushalte überfordern oder über die Verschiebung des Zeitpunktes, zu dem die Maß-

1) Raumordnungsbericht 1974 der Landesregierung Niedersachsen, S. 1o1

nahmen getroffen werden können, viele Gebiete benachteiligen. Für die Bürokratie liegt in der strikten Anwendung des komprimierten Zentrale-Orte-Konzepts die Lösung aus dem Dilemma:

> "Schaffung von räumlichen Siedlungs- und Bevölkerungsstrukturen, durch die auch in den dünn besiedelten Gebieten punkthafte Bevölkerungskonzentrationen von ausreichender Stärke für eine ökonomisch vertretbare und qualitativ hochwertige Versorgung ermöglicht werden. Das bedingt jedoch flächenmäßig große Einzugsbereiche und hohen Verkehrsaufwand für die im Umland verbliebene Bevölkerung." 1)

Das ist im Kern auch das Programm der Gebietsreform für die Entwicklungsregionen; unter dem Anspruch einer das ganze Land gleichmäßig erfassenden Versorgungsstruktur werden die in den Ballungen entwickelten Infrastruktureinrichtungen auf die Entwicklungsregionen übertragen. Unzureichende Auslastung mangels genügend hohen Bevölkerungszahlen im unmittelbaren Einzugsbereich und der Zwang zu wirtschaftlicher Kalkulation führen zu einer Verminderung der in Frage kommenden Standortgemeinden. Unter dem Primat der Mittelökonomie werden die Ziele der qualitativen Versorgung und der Erreichbarkeit, d.h. der vollständigen Versorgung tendenziell vernachlässigt: Der Raumordnungsbericht formuliert es recht vorsichtig:

> "Zusammen mit den Angaben über die Erreichbarkeit, die allerdings noch zu präzisieren sein werden, sollten die massierten Ausstattungslücken bei einigen Mittelzentren aber auch Anlaß zu der Überlegung geben, ob bei der kommenden Neuaufstellung des Landes-Raumordnungsprogrammes das Netz der Zentralen Orte nicht an einigen Stellen etwas gestrafft werden müßte. Eine Reduzierung der Zahl der Mittelzentren unter Beachtung oder Schaffung zumutbarer Erreichbarkeitsverhältnisse wäre die Voraussetzung für einen sinnvoll konzentrierten Mitteleinsatz und damit (!) für die beabsichtigte Verbesserung des Versorgungsgrades der Bevölkerung." 2)

Für die regionale Wirtschaftsförderung dagegen geht es in der rezessiven Phase weniger um die konzentrierte Förderung

---

1) Raumordnungsbericht 1974 der Landesregierung Niedersachsen, S. 1o1
2) ebenda, S. 1o2

neuer industrieller Brückenköpfe, als um die Sicherung der vorhandenen Betriebsstrukturen und ihrer Ist-Verteilung. Aus dieser Perspektive plädiert sie für eine Ausweitung der Zahl der Schwerpunktorte, um möglichst allen Betrieben, die vom Konkurs bedroht sind, die Fördermittel zukommenzulassen. Damit ergibt sich die paradoxe Situation, daß sich bei der Strategie der Zahl der Schwerpunktorte in Fragen der Wirtschaftsförderung die Fronten vertauscht haben. Die Raumordnung versucht, auch noch über die Wirtschaftsförderung das Zentrale-Orte-Program auf die wenigen überhaupt entwicklungsfähigen Mittel- und Oberzentren zu beschränken, während die regionale Wirtschaftsförderung im Interesse der Wahrung der bestehenden Betriebsstruktur möglichst flächig zu fördern gedenkt.
Niedersachsen hat im Gegensatz zu anderen Bundesländern bereits frühzeitig versucht, die Zahl der Schwerpunktorte zu beschränken, dennoch wird auch in diesem Bundesland deutlich, daß mit der strikteren Durchführung des Zentrale-Orte-Programms in der Landesplanung und der Beschränkung der Wirtschaftsförderung in den regionalen Fördergebieten auf die Schwerpunktorte beide Teilkonzepte (das Schwerpunktkonzept für die Wirtschaftspolitik, das Zentrale-Orte-Konzept für die Raumordnung) zunehmend entkoppelt wurden. Deutlich wird dies bereits im RO-Bericht 1972, wo das Innenministerium (oberste Landesplanungsbehörde) bei den Bezirks-Raumordnungsprogrammen einige entscheidende Änderungen vornahm:[1)]

- im RO-Programm Braunschweig wurde die Passage gestrichen, daß "in den ländlichen Gebieten trotz der zu beobachtenden Abwanderung ein gezielter Bevölkerungszuwachs anzustreben sei", diese Forderung stehe im Gegensatz zu der angestrebten Bevölkerungskonzentration in den Schwerpunkträumen; d.h., die Konzentrationstendenzen der Wirtschaftsstruktur dürfen nicht gebremst werden.
- im RO-Programm Braunschweig dürfen der Zentrale Ort Seesen und im RO-Programm Osnabrück die Zentralen Orte Nordhorn, Melle, Meppen, Quakenbrück nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit den Schwerpunkten genannt werden; denn

1) siehe Raumordnungsprogramm 1972 der Landesregierung Niedersachsen, S. 104 f.

in Schwerpunkten werden die Investitionen für das industrielle Gewerbe konzentriert, demgegenüber sind Zentrale Orte Standorte zentraler Einrichtungen zur Verbesserung der Daseinsvorsorge.

Das ausdrückliche Verbot, Zentralen Orten des Raumordnungsprogramms den Anschein von Schwerpunktorten zu geben, - dagegen wendet sich die Berichtigung des Raumordnungsprogramms - verdeutlicht, daß die Kriterien, nach denen Zentrale Orte (Versorgungsbereiche der Raumordnung) und Schwerpunktorte (Standortbedingungen für die Industrie) ausgewählt werden, nicht automatisch zusammenfallen. Das Konzept der regionalen Wirtschaftsförderung setzt sich im Raumordnungsprogramm soweit durch, daß es als eigenständiges Netz von Schwerpunktorten aufgeführt wird, dem allein die Mittel der Wirtschaftsförderung vorbehalten blieben. Der Versuch, das Zentrale-Orte-Konzept in den Genuß einer nicht wirtschaftspolitisch abgeleiteten Wirtschaftsförderung zu bringen, wird vereitelt. Da diese Versuche von den nachgeordneten Ebenen der Bezirksraumordnungsprogramme ausgehen, läßt sich ableiten, daß dort das Verhältnis von Zentralen Orten und Schwerpunktorten wesentlich gravierender empfunden wird als auf Landes- und erst recht auf Bundesebene.[1)]

Angesichts des Versagens der regionalen Wirtschaftsförderung zur Ansiedlung von Industriebetrieben und der Schaffung ausreichender Arbeitsplätze in den schwach strukturierten Räumen bekam das Zentrale-Orte-Konzept eine doppelte Funktion:

a) einmal wurde es zur Aufrechterhaltung der "Daseinsvorsorge" als Rückzugsposition für die Versorgungsleistungen ausgebaut und fand in der Gebiets- und besonders der Gemeindereform seine konsequente Verwirklichung. Die Entleerung der ländlichen Gebiete ist durch die Konstruktion der Nahbereiche - als Sicherstellung der Grundversorgung aller Einwohner des Nahbereiches, besonders der Grundschulleistungen - programmiert und legitimiert. Wenn ein Nahbereich nicht mehr die für eine Grundschule festgelegte Schülerzahl aufbringt, wird er aufgelöst oder

1) Die Differenz zwischen den Zielwerten auf regionaler und Landesebene sind ein Hinweis auf das Konfliktpotential,

vergrößert. Entsprechend sieht es für die übrigen Zentralitätsstufen des Zentrale-Orte-Programms aus.

b) zum zweiten wurde das Zentrale-Orte-Konzept zum eigenen Schwerpunktkonzept der Raumordnung und Landesplanung, d.h. neben der offiziellen Wirtschaftsförderung im Sinne der gewerblichen Wirtschaft erhob die Raumordnung in Niedersachsen ihre Infrastrukturförderung zum Wirtschaftsförderungskonzept im Sinne der Schaffung von Arbeitsplätzen: "Dieser Versorgungsaspekt beinhaltete schon immer die Versorgung der Bevölkerung auch mit Arbeitsplätzen des Dienstleistungssektors."[1)]

Die Verselbständigung der Raumordnung von der regionalen Wirtschaftsförderung wird auch aktiv durch die Landesplanungsbehörde in Niedersachsen betrieben, die dem Bezirk Hannover jede Verknüpfung mit den Regionalen Aktionsprogrammen aus dem Raumordnungsprogramm strich mit dem Hinweis, "die langfristige Zielsetzung des Raumordnungsprogrammes hinsichtlich der Schwerpunktbildung und die Förderrichtlinien für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur wichen voneinander ab."[2)]

Die Konsequenz ist die Ausdifferenzierung der Raumordnung selbst zu einem Doppelkonzept von Daseinsvorsorge und Wirtschaftsentwicklung.

Ein solches Doppelkonzept von Reproduktionssicherung als Grundversorgung und als Arbeitsbeschaffung für den ländlichen Raum jenseits der Räume gewerblicher Wirtschaftsentwicklung bedeutet die Bankrotterklärung der herkömmlichen

Noch Anmerkung 1, Seite
das in den Raumordnungsplänen verarbeitet werden muß. Die Regionen gehen dabei viel stärker von Bedarfsvorstellungen, die Länder- und Bundesprogramme dagegen von "Ordnungsvorstellungen" aus, die das "verfügbare Entwicklungspotential" berücksichtigen. - Dazu: Welf Selke, Diskrepanzen zwischen globalen und regionalen Zielprojektionen für Bevölkerung und Arbeitsplätze, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5 1975, S. 153 - 162

1) Raumordnungsbericht 1974 der Landesregierung Niedersachsen, S. 97

2) ebenda, S. 131

Regionalpolitik für die Gebiete außerhalb der Schwerpunktorte. Es wäre ein Rückzug auf Raten und das Eingeständnis des totalen Funktionsverlustes dieser Gebiete, soweit es sich um den Nahbereich überschreitende überregionale Funktionen handelt. Für die Raumordnung wäre ein solches Nicht-Konzept für die Entwicklung ländlicher Räume das Eingeständnis des Verzichts auf Politik, auf Gestaltung; oder umgekehrt das Eingeständnis, daß die regionalen Defizite nicht zu beheben und auch nicht mehr konzeptionell aufzufangen sind.

Ratlosigkeit beherrschte die Diskussion um die weitere Konzeptentwicklung, da die Grundlagen und Ausgangsvoraussetzungen sich verändert hatten, auf denen die Politik der letzten Jahre aufgebaut hatte. Die Diskrepanzen von Wirtschaftsförderung und Raumordnung lassen sich nicht mehr im bisherigen Konzept der Raumordnung auflösen:

> "Hinter diesen Diskrepanzen verbirgt sich allerdings ein Zielkonflikt, nach welcher raumordnungspolitischen Strategie künftig ländlich geprägte Gebiete und expandierende Verdichtungsräume funktionsgerecht weiterentwickelt werden können. Der Ausbau unserer Siedlungsstruktur geht heute noch vielfach von Prämissen wachsender Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen aus. Die Frage, wie bei rückläufigen Zahlen die Siedlungsstruktur weiterentwickelt werden kann, ist noch nicht gelöst." 1)

Damit ist der Punkt erreicht, wo die Raumordnung ihr Konzept für die Zentralen Orte der unteren Stufen und der Ländlichen Räume nicht mehr auf der Initiativfunktion der Wirtschaftsförderung aufbauen kann. Das Versorgungsproblem als Problemüberhang aus den Defiziten der Wirtschaftsstruktur muß nun konzeptionell mit einer eigenständigen Grundlage versehen werden.

Im folgenden wird zu zeigen sein, daß der Funktionsverlust des ländlichen Raumes für die Wirtschaftsentwicklung und im Rahmen der staatlichen Politik positiv gewendet wird und als Funktionalkonzept eine bürokratische Bearbeitungsmöglichkeit findet.

---

1) Welf Selke, Diskrepanzen zwischen globalen und regionalen Zielprojektionen für Bevölkerung und Arbeitsplätze, a.a.O., S. 159

3.2.3 Funktionsverlust als Konzept (3. Phase)

Die niedersächsische Raumordnung entwickelte sich seit Ende der 6oer Jahre in wesentlichen Funktionen auf das Funktionalkonzept zu, d.h. auf eine räumliche Ordnungsvorstellung, in der sich der Zusammenhang von Produktion und Reproduktion, von Wirtschafts-, Siedlungs- und Versorgungsstruktur nur noch in einer globalen Zusammenschau herstellen läßt. Das bedeutet zweierlei. Einmal, daß sich die räumliche Arbeitsteilung nicht mehr einfach mit dem Stadt-Land-Gegensatz fassen läßt, sondern einer differenzierteren Zuordnung der regional verteilten Funktionen des Produktions- und Reproduktionsprozesses bedarf. Zweitens ist eine auf den Raum bezogene Politik gezwungen, diesen Veränderungen Rechnung zu tragen, entweder, indem sie sich diesen regionalen Differenzierungsprozessen gegensteuernd in den Weg stellt - so könnte man die Anfänge des Zentrale-Orte-Konzepts verstehen - oder indem sie die Entwicklung aufnimmt und den regionalen Differenzierungsprozeß zum Konzept erhebt. In der Entwicklung des Zentrale-Orte-Instruments wird deutlich, daß sich die zweite Alternative durchgesetzt hat.

3.2.3.1 Das Zentrale-Orte-Programm als Wegbereiter des Funktionalkonzepts

Für Niedersachsen lief die Raumordnung in den 6oer Jahren voll an. 1966 wurde das niedersächsische Raumordnungsgesetz verabschiedet, 1969 folgte das Raumordnungsprogramm mit der Festlegung der Zentralen Orte (Grund-, Mittel-, Ober- und Nebenzentren).[1] Die Schwerpunktorte wurden entsprechend den Richtlinien der Wirtschaftsförderung gesondert ausgewiesen.

1) Zentrale Orte gab es in Niedersachsen auch schon vorher. Sie wurden bis dahin jedoch ausschließlich verwaltungstechnisch zur Verteilung von Verwaltungsaufgaben benutzt und besaßen nicht den Anspruch einer entwicklungspolitischen Konzeption, wonach mit der Ausgestaltung der Zentralen Orte die Gewährleistung der Gesamtversorgung des jeweiligen Raumes verbunden ist. Das entwicklungspolitische Konzept der Zentralen Orte geht auf Untersuchungen

Die Bundesregierung übernahm im wesentlichen das niedersächsische Konzept der dezentralen Konzentration (vgl. die regionalen Aktionsprogramme, den RO-Bericht des Bundes 1972 und unser Interview mit dem niedersächsischen Wirtschaftsministerium bzw. dem Wirtschaftsministerium in Bonn). Das lückenlos scheinende System der Zentralität kommunaler Versorgung vom Nahbereich (Versorgung mit den Leistungen des spezialisierten und gehobenen Bedarfs im Oberzentrum) enthält aber Brüche, die den alten Stadt-Land-Gegensatz durchscheinen lassen: die Orientierung der Oberzentren - in aller Regel zugleich Ballungen oder Verdichtungsräume - erfolgt weniger an den Versorgungsaufgaben entsprechend ihrem Einzugsbereich und in Ergänzung zu der nächst niedrigeren Stufe, sondern - entsprechend den Gesetzen der Standortkonkurrenz für Wirtschafts- und Dienstleistungseinrichtungen - an den übrigen Verdichtungsräumen. So orientieren sich die Oberzentren Hannover, Braunschweig, Osnabrück und Oldenburg nicht am niedersächsischen Landesdurchschnitt, sondern an den übrigen Verdichtungsräumen der Bundesrepublik:

> "Im Rahmen der Gemeinsamen Landesplanung Bremen-Niedersachsen besteht Einigkeit darüber, daß 1. der Planungsraum Bremen-Unterweser - also der Verdichtungsraum und der umgebende Ordnungsraum, im Sinne der Entschließung der MKRO vom November 1968 - nicht mit dem Landesdurchschnitt Niedersachsens, sondern mit den genannten Verdichtungsräumen verglichen werden muß und 2. nur Räume, die bessere Lebensbedingungen zu bieten haben, auch in Zukunft mit einer Weiterentwicklung rechnen können." 1)

Die Oberzentren sind damit weitgehend von der Hierarchie der Zentralen Orte ausgenommen. Zu untersuchen wäre, inwieweit die Mittelzentren in der Lage sind, in Niedersachsen die Entwicklung der dezentralen Konzentration zu tragen und in

Noch Anmerkung 1, Seite
von Walter Christaller zurück, der die Marktverflechtungen der süddeutschen Städte zu einem Verflechtungsmodell entwickelte. Walter Christaller, Die Zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933

1) Schriften der Landesplanung Niedersachsen, 1o Jahre Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen, Hannover 1973, S. 45

der Erhöhung ihres gesamten Leistungsniveaus den Ausgleich zwischen Verdichtungs- und sonstigen Gebieten auf mittlerem Niveau zu initiieren.

Eine Untersuchung, die auch im RO-Bericht wiedergegeben ist, kommt zu dem Ergebnis, daß von den 64 ausgewiesenen Mittelzentren sieben ein fast lückenloses Angebot der herangezogenen Versorgungseinrichtungen aufweisen (Facharztsparten, Umsatz im Einzelhandel und Handwerk, Beschäftigte in nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstätten, maximale Entfernung bis zum zentralen Ort usw.), 11 weitere können in ihrem Ausstattungsgrad noch als ausreichend bezeichnet werden.

> "Dagegen muß der Ausstattungsgrad bei den meisten übrigen Mittelzentren mit Einrichtungen zur Deckung des gehobenen Bedarfs nicht nur in einzelnen Versorgungssektoren als unzureichend angesehen werden; Ausstattungsdefizite herrschen hier fast durchweg bei mehreren der in die Analyse einbezogenen zentralen Einrichtungen." 1)

Während der RO-Bericht für 1972 noch für Bildungseinrichtungen, Sport, Theater, ärztliche Versorgung, Krankenhäuser, Kindergärten und Behinderteneinrichtungen usw. eine regionale Gleichverteilung zugrunde legte, ist im Bericht von 1974 ausdrücklich auf eine regional differenzierte Betrachtungsweise hingewiesen worden:

> "Die Rolle der Zentralen Orte als Instrument der Raumordnung wird vielfach noch nicht richtig interpretiert. Vor allem aufgrund der Kenntnisse der Funktionsteilung im Raum (Unterstreichung von mir - hdw) und unter dem Zwang zum sparsamen Mitteleinsatz sind sie in erster Linie vorrangige Ansatzpunkte für die Konzentration für die bevölkerungsbezogene Infrastruktur." 2)

1) Raumordnungsbericht 1974 der Landesregierung Niedersachsen, a.a.O., S. 1o1
2) ebenda, S. 97

Die Bevölkerungsstruktur hat sich regional bereits ausdifferenziert (vgl. 2.Kap.), die Bedürfnisse nach einer sektoral differenzierten Infrastrukturausstattung müssen berücksichtigt werden: z.B. werden in einer Altenregion mehr und andere Krankenhäuser benötigt als in einer Region mit niedrigem Durchschnittsalter. Noch deutlicher werden die Unterschiede bei Bildungseinrichtungen, Kindergärten usw.[1)]

Die regionale Ausdifferenzierung der Bevölkerung, die im 2. Kapitel beschrieben wurde, bringt auf der Konzeptebene erhebliche Konsequenzen für die Verwaltung. Da nicht mehr von einer homogen über das Land verteilten Bevölkerung ausgegangen werden kann, reichen auch die einfachen Ansätze nicht mehr aus, die über die Angleichung von Bevölkerungszahlen und Produktionsergebnis (BIP), d.h. über den Indikator BIP/pro Einwohner, Planungskonzepte fundieren konnten. Die Bevölkerung muß vielmehr als Benutzermenge für die einzelnen öffentlichen Aufgaben getrennt auf Indikatorenebene ermittelt werden.[2)] Wo dies nicht berücksichtigt wird, müssen Fehlplanungen befürchtet werden. Um dies zu vermeiden, wurde dem Bezirk Stade in seinem Raumordnungsprogramm auch der Passus gestrichen, der die Bevölkerungszahl zur "generellen Richtgröße" für seine Planungen machen wollte.[3)]

Sinn und Zweck der Bevölkerungsrichtzahlen haben sich gewandelt. Bei der Gemeindereform ging es noch um die generellen Richtzahlen im Sinn einer gleichen Grundausstattung

---

1) In Regionen mit besonders niedrigem Geburtenüberschuß reichen auch die bislang üblichen Richtzahlen für die Schulausstattung nicht mehr aus. Die Schulen müssen entweder noch weiter zentralisiert werden, um die optimalen Schülerzahlen zu erreichen. Da dies oft eine unzumutbare Verlängerung des Schulweges bedeuten würde, überlegt man bereits wieder, ob man nicht doch zu den"Zwergschulen" zurückkehren sollte. (Niedersächsische Wirtschaft 5/1974, S. 32)

2) "Um die Bedürfnisse der Menschen besser als bisher befriedigen zu können", fordert das Landesentwicklungsprogramm ein "System gesellschaftlicher Indikatoren als neuen Maßstab zur Beurteilung des Versorgungsniveaus". Dabei geht es eben nicht um eine bessere Bedürfnisbefriedigung, sondern um die Sicherung des bestehenden Versorgungsniveaus bei veränderter Bevölkerungsstruktur, vgl. dazu Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 111

3) vgl.Raumordnungsbericht 1972 der Landesregierung Niedersachsen, a.a.O., S.1o4

für alle Gemeinden.[1] Inzwischen ist entsprechend der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung eine Differenzierung auf Gemeindeebene eingetreten und bewußt geworden, die den Grundsatz der Gleichheit in die Forderung nach Gleichwertigkeit transformierte. Um diese Wandlung besser zu verstehen, darf man nicht die Versorgung der Bevölkerung in ihrer Zentralität von unten nach oben, von den Grund- zu den Oberzentren sehen, wobei dann auf jeder Zentralitätsstufe einige speziellere Dienstleistungen hinzukommen, sondern von "oben nach unten", von den Zentren aus: die Defizite der Ballungen werden durch die Funktionalisierung der Grund- und Mittelzentren und des ländlichen Raumes spezifisch kompensiert. Während das Zentrale-Orte-Konzept ursprünglich und bis zur Gemeindereform vorrangig als abgestufte Sicherung qualifizierter Versorgungsleistungen und Entwicklungsmöglichkeiten gerade für die Entwicklungsgebiete, den ländlichen Raum und die Förderregionen gedacht war, erhält - in der Entwicklung zum Funktionalkonzept - der ländliche Raum mit seinen Unter-Zentren die Aufgabe der Funktionssicherung für die Zentren. Rationalisierung der Ausstattung des ländlichen Raumes auf die Notwendigkeiten der Zentren hin wird zum neuen Konzept:

> "Notwendig ist eine radikale Abkehr von den bisherigen zentralörtlichen Gliederungsprogrammen, die sich vom Bestand der Siedlungsstruktur her legitimieren...die jedoch den heutigen Anforderungen nicht mehr entspricht und langfristig nur unter unzumutbarem Einsatz gesellschaftlicher Mittel gehalten werden kann..." 2)

---

1) Entschließungsantrag über die Verwaltungs- und Gebietsreform auf Gemeindeebene (Regierungsvorlage) LT-Drs. 7/88 des niedersächsischen Landtags und dazu Aussch ußantrag des Innenausschusses vom 13.1.1971, LT-Drs. 7/339

2) Dieter Storbeck/M.Lücke, in: Ausgeglichene Funktionsräume - Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges", Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, Bd. 94, Hannover 1975, S. 19 f.

3.2.3.2 Das Hineinwachsen ins Funktionalkonzept am Beispiel der gemeinsamen Landesplanung Bremen/ Niedersachsen

Das Zentrale-Orte-Konzept war die Frühform des Funktionalkonzeptes, die auf dem Stadt-Land-Gegensatz aufbaute.

Dieser Gegensatz sollte dadurch aufgehoben werden, indem er vervielfacht wurde. Als integriertes Stadt-Land-Verhältnis eines jeden Zentralen Ortes zu seinem Versorgungsbereich sollte dieser Gegensatz kleinräumig und in abgestufter Form der Hierarchie der Zentralen Orte regional verinnerlicht werden. Das Zentrale-Orte-Konzept beinhaltete in dieser Form die Absicht, das Regionalproblem wieder zum Kommunalproblem der Versorgungsstandorte zu machen, d.h. das Problem zu verschieben und die Landes- und Regionalpolitik von den Versorgungsproblemen zu entlasten.
Das dabei angestrebte Versorgungsniveau war an der Entwicklung aller Gebiete und deren Bevölkerung orientiert und regional kaum ausdifferenziert, die Konzepte für alle Grund-, Mittel- und Oberzentren waren gleich. In den Stadt-Umland-Gebieten der größeren Zentren hatte sich dagegen bereits früher eine spezifische Funktionalisierung der Raumaufteilung ergeben (vgl. oben 3.2.2), die als Vorläufer der Funktionalisierung ganzer Gebiete angesehen werden kann. Der Anstoß geht dabei von der ökonomischen Entwicklung aus.

So war es auch bei der gemeinsamen Landesplanung Bremen/ Niedersachsen, die mit dem Beschluß Bremens begann (1960), auf dem linksseitigen Weserufer neue Häfen zu bauen und im Zusammenhang damit neue Industriegebiete auszuweisen. Die Zeit des "Wiederaufbaus" war für Bremen damit vorbei, die bisherige Zuordnung des niedersächsischen Umlands der Hansestadt bedurfte einer Revision bzw. einer "Entwicklung". Nach zwei Jahren Diskussion beschlossen Bremen und Niedersachsen 1963 "Gemeinsame Landesplanungsarbeit" zu betreiben.[1)]

1) 10 Jahre gemeinsame Landesplanung Bremen-Niedersachsen, a.a.O., Einleitung

Zur Erklärung der konzeptionellen Entwicklung ist dieses Beispiel recht gut geeignet, weil hier davon ausgegangen werden kann, daß sich Niedersachsen nicht auf eine Funktionalisierung seines Zentrale-Orte-Konzepts eingelassen hätte, wenn nicht die Notwendigkeit dazu bestand und eine Alternative gegenüber den Zentren Bremen/Bremerhaven durchsetzbar gewesen wäre. Gleichzeitig liegt eine gute Übersicht der Mittelverteilung des gemeinsamen Aufbaufonds für die ersten 1o Jahre vor (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 17: Verwendung des Aufbaufonds der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen von 1965-1973 1)

Planung	rund	0,4 Mio. DM =	0,8%
Straßenbau	rund	3,2 Mio. DM =	6,7%
Schulen	rund	20,2 Mio. DM =	41,9%
Erholung und Sport	rund	11,3 Mio. DM =	23,5%
Abwasserbehandlung und Wasserversorgung	rund	9,5 Mio. DM =	19,7%
Industriegelände	rund	3,1 Mio. DM =	6,4%
Sonstige Infrastruktur (z. B. Krankenhäuser, Kindergärten)	rund	0,5 Mio. DM =	1,0%
	Sa. rund	48,2 Mio. DM	100 %

Für die 6oer Jahre arbeitete die gemeinsame Landesplanung mit den Fachausschüssen Verkehr, Landschaft, Erholung, Wasserwirtschaft und Landeskultur. Es wurden Empfehlungen herausgegeben, die dann auch in das niedersächsische Raumordnungsprogramm für das Unterwesergebiet übernommen wurden. 1971 kam der Fachausschuß Schulplanung dazu und die Fragen des Verkehrsverbundes im Raum Bremen sowie der Müllbeseitigung wurden neu aufgenommen. Was auf den ersten Blick als gemeinsame Fachplanung aussieht, entwickelte sich unter dem vorgegebenen Grundraster der Zentralen Orte zu einem Selektionsprinzip, das zumindest auf lokaler Ebene zur funktionalen Differenzierung führte. Jeder zentrale Ort erhielt zusätzlich zu seiner Zentralitätsfunktion "Hauptaufgaben" zugeteilt: Wohnen, Gewerbe, Kurzerholung, Ferienerholung. In der Empfehlung von 1972 treten diese Haupt-

1) Quelle: Zusammengestellt nach Übersichten des Raumordnungsberichtes 1974 der Landesregierung Niedersachsen, a.a.O., S. 12o/121

aufgaben oft noch kummulativ auf, aber es gibt keinen Zentralen Ort im gesamten Planungsraum, der allen vier Hauptaufgaben gerecht werden konnte oder sollte. In erster Linie waren es Aspekte der Förderpolitik, also der Mittelknappheit bei der Landesplanung[1], die dazu führten, daß die Funktionalbetrachtung bei den Zentralen Orten ansetzte.

Bei der Analyse des für Fördermaßnahmen bereitstehenden "Aufbaufonds" (Tabelle 17) muß man noch berücksichtigen, daß es eine Rangreihe der Förderprioritäten gibt:

1. die Schwerpunkte
2. überörtliche infrastrukturelle Maßnahmen
3. Sicherung und Entwicklung der Erholungsgebiete
4. Grundzentren und Nebenzentren

Insgesamt wurden in den ersten acht Jahren 4o Mio DM vergeben. Davon gingen über 18 Mio DM direkt in die Schwerpunkte, weitere 13 Mio DM, die für Trink- und Abwasserverbände aufgewendet wurden, können den Schwerpunkten indirekt zugerechnet werden,[2] ebenso die Aufwendungen für Erholungsgebiete. Der Ergebnisbericht errechnet damit über 8o % der Mittel als Aufwendungen für die Aufrechterhaltung der Funktion der Schwerpunktorte. Diese aber liegen entweder im Schwerpunktgebiet, das sich längs der Weser von Bremerhaven bis Verden erstreckt und "natürliche" Standortvorteile hat, bzw. direkt im - relativ kleinen - Schwerpunktraum Oldenburg. Der Rest des gemeinsamen Planungsraumes - und dazu gehören acht niedersächsische Landkreise - ist ländlicher Raum, der sich definiert als Raum zwischen den Achsen und Verdichtungsräumen, die sich "perlschnurartig" durch die Landschaft ziehen sollen. Die Grundkonzeption fürderen Entwicklung stellt der Bericht folgendermaßen dar:

---

1) 1o Jahre gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen, a.a.O., S. 66

2) Davon geht auch die Planungskommission aus. Vgl. 1o Jahre gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen, ebenda

"Die Räume zwischen den Achsen und den Verdichtungspunkten der Perlschnur sollen der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft und der Erholung in reizvoller Landschaft vorbehalten bleiben. Hier ist die Erhaltung oder Wiederherstellung von Dörfern möglich. Das System kommt aber auch den Menschen zugute, die aufgrund des Strukturwandels in der Landwirtschaft aus dem Raum abwandern mußten." 1)

Die Funktion des ländlichen Raumes ergibt sich nicht mehr aus den Bedürfnissen seiner Bewohner - wie noch im Anfangskonzept der Zentrale-Orte-Planung -, sondern aus Funktionsnotwendigkeiten, die nur überregional extrapolierbar sind, letztlich den Zentren zugute kommen, wie auch bei der Zurechnung der Ausgaben für Wasser, Abwasser und Erholung zu den Schwerpunkten (s.o.) zum Ausdruck kam. Die Bevölkerung des ländlichen Raumes kommt - welche Ironie des obigen Zitats - auch in den Genuß dieser Funktionen, wenn sie abgewandert ist. Dann kann sie ihren Erholungsurlaub in die alte Heimat antreten.
Allerdings ist für diese Grundkonzeption des Funktionalkonzepts - das die Abwanderung mit einschließt - die Schaffung weiterer Arbeitsplätze in den Ballungen und Schwerpunktorten Voraussetzung. Da diese Voraussetzung nicht in dem Maße erfüllt werden kann - unter rezessiven Bedingungen noch weniger -, wie der Arbeitskräfteüberschuß durch Freisetzungen in der Landwirtschaft oder mit dem Geburtenüberschuß anwächst, gilt es, den Ausbau der Erholungsgebiete unter dem Aspekt der Schaffung von Arbeitsplätzen zu betreiben. Dabei gerät die Planung für den ländlichen Raum in einen Zielkonflikt mit den übrigen Funktionen:

"Der ländliche Raum hat mannigfaltige Aufgaben zu erfüllen; er ist vornehmlich Standort für die land- und forstwirtschaftliche Produktion, er ist auch ökologischer Ausgleichsraum für Umweltbelastungen und dabei insbesondere der Raum für landschaftsgebundene Freizeit und Erholung, er stellt die wichtigste Grundlage für die Wasserversorgung dar und ist gleichzeitig der Raum für standortgebundenes Gewerbe, ihm obliegt die Vorhalte- und Reservefunktion für künftige Anforderungen an den Raum." 2)

1) 1o Jahre gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen, a.a.O., S. 46
2) 1o Jahre gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen, a.a.O., S. 6o; vgl. aber auch den Abschnitt über Förderung des Fremdenverkehrs Pkt. 3.1.3 oben

Es sollen hier nicht die verschiedenen Widersprüche aufgezählt werden, die sich aus der gleichzeitigen Sicherung der aufgezählten Aufgaben des ländlichen Raumes ergeben (Die Intensivierung der Landwirtschaft schränkt den Erholungswert der Landschaft ein, die Intensivierung der Freizeitfunktion zerstört die ökologische Ausgleichsfunktion usw.). Vielmehr soll am Beispiel der Wildeshauser Gest - einem Naherholungsgebiet im Südwesten Bremens - gezeigt werden, daß diese Nutzenkollisionen nur mit Hilfe der Funktionalisierung "gelöst" werden konnten:[1] Die Landesplanung ließ ein landwirtschaftliches und ein landespflegerisches Gutachten erstellen. 5o Prozent der Erholungsflächen kollidierten mit Gebieten intensiver landwirtschaftlicher Nutzung. Dort, wo keine Kollisionen vorlagen, wurden die "Kerngebiete" der jeweiligen Primärnutzung festgelegt. Die Überschneidungen blieben ungeklärt und wurden über die Verkehrsplanung abgemildert, indem die Parkplätze für den Erholungsverkehr möglichst weit in die Erholungsgebiete hinein verlagert wurden. Dadurch wurde der Ausbau der Straßen für den Erholungsverkehr zum Schutz der landwirtschaftlichen Nutzung deklariert. Ob der Erhaltung der Erholungsgebiete mit dieser Lösung gedient ist, bleibt abzuwarten (Autolärm mitten in den Erholungsgebieten, Waldbrandgefahr, höhere Umweltverschmutzung nahe den Parkplätzen, Straßenausbau). Welche Nutzung sich für für die Gesamte Region der Wildeshausener Gest auf Dauer durchsetzen wird, ist noch offen.[2] Für die Bewohner der Gest ist es nicht zuletzt die Frage eines Vergleichs der Einkommen aus landwirtschaftlicher und Fremdenverkehrs-

---

1) 1o Jahre gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen, a.a.O.

2) Inzwischen wird die Belastbarkeit der Fremdenverkehrsgebiete mit neuen Indikatoren der "Aufnahmefähigkeit" und "Tragfähigkeit" gemessen und im Ansatz einer "Fremdenverkehrsökologie" ermittelt, um die negativen Auswirkungen des Fremdenverkehrs auf die Erholungslandschaft in den Griff zu bekommen. Vgl. dazu das Schwerpunktheft "Überlastete Fremdenverkehrsgebiete" und besonders den Beitrag von Gernot Ruhl, Ermittlung von überlasteten oder stark überlasteten Regionen durch intensive Freizeitnutzung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/1975, S. 623-29

nutzung. 36 Orte des Gebietes sind bereits als Grundzentren mit "vorrangigen Erholungsaufgaben" ausgewiesen. Es wird eine Frage des Umfangs der Fördermittel sein, die bei gleichrangigem Nutzungsertrag auf Dauer den Ausschlag geben. Diese Mittel bestimmen sich aber wiederum - besonders für die Erholungsfunktion - aus den Bedürfnissen des Zentrums Bremen.

Die Fremdbestimmung des Schicksals der Wildeshauser Gest durch das Zentrum Bremen erfolgt einmal aus den Reproduktionsnotwendigkeiten der Bremer Arbeitskräfte. Die Stadt Bremen sorgt sich um den Verbleib ihrer (Lohn-)Steuerzahler, wenn die Erholungsmöglichkeiten der Region nicht verbessert werden.[1)]

Zweitens bestimmt das Zentrum Bremen über den Auslastungsgrad der Naherholungseinrichtungen (Besucherzahlen) die Höhe der Fördermittel. Das Fremdenverkehrsprogramm Niedersachsens - vom Landwirtschaftsministerium im Februar 1974 veröffentlicht[2)] - unterstützt die Konzentrationstendenzen der Fremdenverkehrsförderung. Die Entwicklung des Naherholungsgebietes wird nicht mit den Prioritäten wie der Harz oder die Seebäder versehen. Die Vorrangfunktion der Wochenenderholung bringt die Wildeshauser Gest in die schwierige Lage, sich nicht gegen die Festlegung der Erholungsfunktion selbständig (z.B. durch Intensivierung der Massentierhaltung oder Industrieansiedlung) entwickeln zu können. Die Folge ist verstärkte Abwanderung, Veränderung der Altersstruktur einerseits, Zersiedlung der Landschaft durch Fernpendler, Ferienhäuser, Zerstörung der Dorfstrukturen und Überlastung der Erholungseinrichtungen andererseits. Durch die Fremdbestimmung der funktionalen Zuordnung eines ganzen Gebietes zu der Verwaltungseinheit des Ballungsraumes Bremen werden zwar die großräumigen Funktionserfordernisse erfüllt, gleichzeitig die klein-

---

1) Vgl. Punkt 5 der "Empfehlungen der Hauptkommission zur räumlichen Entwicklung" vom 26.1o.1972, in: 1o Jahre gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen, a.a.O., S. 41

2) siehe dazu die Rezeption durch die Wirtschaft: Udo Hölscher, Fremdenverkehrsprogramm Niedersachsen, in: Niedersächsische Wirtschaft, Heft 13, 1974, S. 6 f.

räumigen Folgelasten erhöht.[1] Diese werden allerdings nicht mehr als Regionalpolitik, sondern als Sozialpolitik im weitesten Sinne aufgefangen werden müssen. Programme wie "Ferien auf dem Bauernhof", Umschulungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit oder "Landwirte als Landschaftspfleger" nehmen die nicht gelösten, weiterverschobenen Probleme auf anderen Ebenen wieder auf. Die Regionalpolitik selbst hat ihren großräumigen Ausgleich im Funktionalkonzept erreicht und damit erfolgreich ihre Aufgabe gelöst. Der großräumige Ausgleich im Funktionalkonzept ist deshalb auch ein bevorzugtes Konzept der Bundesebene.

3.2.3.3 Die Festschreibung des Funktionalkonzeptes durch die Bundesebene

Drei Gründe waren es, die bisher für die Wandlung der räumlichen Entwicklung genannt werden konnten:

1) der Bedeutungsverlust der landwirtschaftlichen Produktion für den ländlichen Raum insgesamt,
2) die Konzentrationstendenzen der Produktion auf wenige "Schwerpunkt"-Orte und
3) die Bedrohung der "natürlichen Reserven" des ländlichen Raumes durch eine ungesteuerte Nutzungskonkurrenz verschiedener Ansprüche an den Raum.

Im Zentrale-Orte-Programm waren die ersten beiden Punkte das Ziel staatlicher Steuerungsmaßnahmen, indem die lokale Versorgung und die Dezentralisierung der industriellen Entwicklung zum Programm erhoben wurden. Mangels ausreichender privater und öffentlicher Investitionen im ländlichen

1) Die Bewältigung und Bewertung der kleinräumigen Folgelasten spielen in der Gebiets- und Gemeindereform eine große Rolle. Die Aufrechterhaltung kommunaler Verwaltung unterhalb der Regionalebene dient geradezu der Umformulierung des von "oben" nach "unten" verschobenen Problemüberhanges in kommunale Probleme. Damit dieser Problemüberhang nicht unkontrolliert zu politischen Konsequenzen führt (Schlagwort des "Regionalismus" in Frankreich und Italien), setzen sich die Reformer der Bundesrepublik für eine Erhaltung der Qualität der Verwaltung in den ländlichen Gebieten ein. Vgl. die Diskussion um den Regionalkreis im "Webergutachten", a.a.O.; Herbert-Fritz Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform in der

Raum und durch die weitere Stärkung der Zentren und ihrer auf den Raum gerichteten Bedürfnisse (Energie, Wasser, Erholung) und ihren selektiven Verdrängungsprozeß (Rentner, Militär, Müllbeseitigung, Teilzeitarbeitskräfte, Pendlerwohnungen) wurde bald die Situation erreicht, daß die Reserven des ländlichen Raumes - besonders in den Stadtumlandgebieten größerer Verdichtungen - nicht mehr für alle Zwecke zur Verfügung standen. Am Beispiel der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen wurde dieser Prozeß zu zeigen versucht.

Je mehr die einzelnen Teilräume (zuerst über das Zentrale-Orte-Konzept) für einzelne Funktionen gesichert wurden, desto mehr Funktionen wurden problematisch (vgl. die Entwicklung der Arbeitsausschüsse, die inzwischen nahezu alle staatlichen Fachplanungsbereiche umfassen). Die Knappheit der staatlichen Mittel und der Zwang zur Rationalisierung des öffentlichen Leistungsangebots war ein weiterer Anstoß zum Umdenken für die Raumordnung. Auf Bundesebene ist der konzeptionelle Umschwung am deutlichsten in den Unterschieden der konzeptionellen Darstellungen des Raumordnungsberichtes 1974 gegenüber dem RO-Bericht 1972 nachzuzeichnen, eine Zwischenstufe stellt das Bundesraumordnungsprogramm, Entwurf 1973, dar.[1)]

1972 hieß es noch:

> "Wissenschaft und Praxis stimmen darin überein, daß eine erfolgreiche RO-Politik im ländlichen Raum nur durch Konzentration der Infrastrukturausstattung, der Arbeitsplätze und z.T. auch der Bevölkerung auf Entwicklungsschwerpunkte innerhalb dieses Raumes betrieben werden kann. Ziel ist es, die Vorteile der Verdichtung durch eine vorrangige Förderung von Entwicklungsschwerpunkten und Achsen den Bewohnern des ländlichen Raumes nutzbar zu machen." 2)

Noch Anmerkung 1, Seite
Bundesrepublik Deutschland, Münster 1972, S. 41 ff.; Jörg Heemeyer, Stadt-Umlandverflechtungen und Integration als Verwaltungsproblem, Diss., Braunschweig 1972; siehe auch den kommunalpolitischen Lagebericht des Landkreistages Rheinland-Pfalz, in: Der Landkreis 1/1973, Funktion, Stellung und Aufgaben der Kreise, S. 17

1) Es handelt sich um die BT-Drs. VI/3793, 7/3584 und 7/3582
2) Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, a.a.O., S. 8o

Ein Jahr später befaßt sich die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) mit den Verdichtungsgebieten und fordert noch Entlastungsstädte für die Ballungen. Gleichzeitig aber stellt sie die Weichen für das neue Konzept:

> "Über die Verdichtungsräume hinaus sind - soweit regional erforderlich - Gebiete festzulegen, die im Rahmen der raumstrukturellen Aufgabenteilung entsprechend ihrer jeweiligen Eignung bestimmte Funktionen - gegebenenfalls auch kumulativ - bevorzugt erfüllen sollen." 1)

Damit beginnt auch auf Bundesebene der Abschied von dem Konzept der "dezentral konzentrierten Entwicklung". Die Entwicklung von Entlastungsorten wird ein Jahr später als fragwürdig bezeichnet:

> "Da überdies die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung in einer Reihe von Verdichtungsräumen stagniert, erscheint derzeit ein Ausbau von Entlastungsorten fraglich." 2)

Die faktische regionale Ungleichheit wird unter der Hand Konzept. Der Ausgleich der Disparitäten an Lebensqualität wird nicht mehr auf der Ebene der einzelnen Regionen angestrebt, sondern auf der Ebene der nationalen "Leistungsgemeinschaft":

> "Die Raumstruktur des Bundesgebietes soll so entwickelt werden, daß alle Teilräume eine in gesellschaftlicher, ökonomischer und ökologischer Sicht arbeitsteilige Leistungsgemeinschaft bilden, in der jeder Teilraum seine spezifischen Funktionen erfüllen kann, zugleich aber auf lange Sicht für die Bevölkerung Voraussetzungen für eine hohe Lebensqualität schafft. Dies erfordert, daß für die Teilräume besondere Funktionen festgelegt werden müssen, die sich nach ihrer Eignung und Entwicklungsfähigkeit erfüllen sollen." 3)

Das planerische Konzept der Raumordnung auf Bundesebene geht damit explizit von einer "aktiven" Raumordnungspolitik ab. Es setzt nicht mehr den regionalen Ausgleich als Ziel, sondern extrapoliert den Ist-Zustand ("Eignung und Entwick-

---

1) Entschluß der MKRO v. 3o.5.1973, in: Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung, a.a.O., S. 155
2) Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung, a.a.O.,S.31
3) ebenda, S. 3o

lungsfähigkeit") zu einer Grundstruktur, für die die Feinabstimmung nur noch festgeschrieben zu werden braucht. Zugleich schiebt sie aber das akute Problem der Schaffung besserer Lebensqualität für die ansässige Bevölkerung in die Zukunft ab (diese Voraussetzungen werden "auf lange Sicht" geschaffen) und damit der Regionalplanung der unteren Ebenen zu. Was für die Bundespolitik großräumiges Vorranggebiet für Land- und Forstwirtschaft, Erholung, Wasserversorgung oder ökologisches Ausgleichsgebiet ist, muß von der Regionalpolitik der Länder und Kreise immer auch als Versorgungsproblem der dort lebenden Bevölkerung behandelt werden. Die Verpflichtung auf die gesamtstaatliche Perspektive hilft der Raumordnungspolitik der unteren Verwaltungsebenen nur wenig weiter. Allerdings grenzt sie die Möglichkeiten der "Entwicklung" durch die großräumigen Funktionsbestimmungen weitgehend ein. Mit den Rahmenbedingungen der Fachplanungen auf Bundesebene z.B. beim Eisenbahn- und Autobahnbau, beim Ausbau von Kanälen und Häfen, bei der Festlegung von Erholungsgebieten und Standorten für Kraftwerke sind die Weichen für die grundlegenden Möglichkeiten der Teilräume weitgehend gestellt. Zusätzliche Wünsche fallen der Mittelknappheit zum Opfer.[1)] In der Konzeption der Raumordnungsprogramme wird aber das Knappheitsargument im Einzelfall immer auch mit der sachlichen Vorrangigkeit und Dringlichkeit der ausgewählten Maßnahmen begründet. Alle Versuche, das hierarchisch gestaffelte und koordinierte Programm von unten oder über den Hebel fachspezifischer Argumentation zu verändern, werden zurückgewiesen.

So wurden im Bezirksraumordnungsprogramm Stade und Hildesheim die zusätzlichen Ausbauplanungen erweiterter Bundesbahnstrecken (Bremen-Stade und Derneburg-Herzberg) von der

1) In der gemeinsamen Landesplanung Bremen-Niedersachsen wird explizit von einer Entscheidungshilfe bei der Vergabe der knappen Mittel auf die verschiedenen Bereichen durch die Raumordnung gesprochen. Raumordnungsbericht 1974 der Landesregierung Niedersachsen, a.a.O., S. 122

obersten Landesplanungsbehörde gestrichen.[1] Ähnlich ging es den Wünschen für den Ausbau von Kanälen und Regionalflugplätzen. Auch der Versuch des Bezirks Stade, die Fortschreibung des Raumordnungsprogrammes von den Ergebnissen von Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsanalysen abhängig zu machen, wurde unterbunden mit dem Argument, daß nur das übergreifende Raumordnungsprogramm und nicht eine fachliche Einzelplanung zur Neuverteilung der Entwicklungsaufgaben führen dürfe.[2]

Das Raumordnungskonzept der unteren Stufen, der Bezirke und erst recht die Entwicklungsmöglichkeiten der Kreise und Kommunen stecken nach dem Anschein dieser Reglementierungen in einem festen Korsett hierarchisch vorgegebener Programmierungen. Dabei bleiben zwei Punkte offen, deren Beantwortung für die Politikbeurteilung von Bedeutung ist: einmal das Zustandekommen der Kriterien der übergeordneten Programme und zweitens das Funktionieren von Bürokratie unter dem immer deutlicher werdenden Zustand von Nicht-Politik, d.h. dem Fehlen konkreter Handlungsanweisungen im Konzept der Raumordnung und Wirtschaftsförderung:

1) Die Bildung der Indikatoren und Kriterien, wie sie in den Raumordnungsprogrammen und in der regionalen Wirtschaftsförderung angewandt werden, sind nur zum Teil durch die Logik wissenschaftlicher Politikberatung (vgl. die Aufträge und das Forschungsprogramm des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 3)) zu

---

1) Raumordnungsbericht 1972 der Landesregierung Niedersachsen, a.a.O., S. 115, und Raumordnungsbericht 1974 der Landesregierung Niedersachsen, a.a.O., S. 137

2) Raumordnungsbericht 1972 der Landesregierung Niedersachsen, a.a.O., S. 116

3) Vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wurden in den letzten Jahren laufend Forschungsaufträge vergeben, die für die verschiedenen Themenbereiche von der Gebietsabgrenzung der Förderregionen bis zu einzelnen Fachplanungsstudien wie Freizeit, Nahverkehr, Steuerverteilung reichen. Letzte Ausschreibung siehe Informationen zur Raumentwicklung 6/7 1975, Blatt vor S. 259; vgl. auch die Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen

erklären. Die Logik wissenschaftlicher Konzepte wird in der konkreten Programmberatung und 'Formulierung' meist schon durchbrochen oder verwässert. Es wird eine nachträgliche Feinabstimmung eingebaut oder ein Austausch von Schwerpunktorten nach Belieben der Länder gestattet - wie bei der Gemeinschaftsaufgabe. Es werden großräumige Festlegungen getroffen und Planungsräume konstruiert (vgl. die Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogrammes oder die Entwicklungsräume des Landesentwicklungsprogramms Niedersachsen 1985), die nicht mit den Gebieten der Plan- und Programmdurchführung übereinstimmen. Planungs- und Verwaltungsraum fallen somit in wichtigen Bereichen der Raumordnung auseinander. Auch die zuletzt genannten Beispiele der Reglementierung der Raumordnung und Regionalplanung durch Verkehrsplanungen einerseits, die Nachrangigkeit der Landschaftsplanung nach der Raumordnung andererseits, weisen darauf hin, daß der Verwaltungsvollzug, die Organisationsformen insgesamt, wichtige Determinanten für die Festlegung der Richtlinien und erst recht ihrer Verwirklichung darstellen.

2) Noch deutlicher wird die Bedeutung bürokratischer Organisationsformen und der Funktionsfähigkeit der Verwaltung als Institution, wenn man die Aufgabe einer "aktiven" Raumordnungskonzeption im Funktionalkonzept und den Verlust einer politisch legitimierten Verwaltungstätigkeit im Rückzug aus der Fläche bei der Gebietsreform und bei der kleinräumigen Gestaltung der Entwicklungseinheiten betrachtet. Die Leerformeln des Raumordnungsgesetzes (Hübler [1]) und das Vermeiden präziser Planungen und Prognosen auf der Konzeptebene[2] weisen ebenfalls darauf hin, daß Regionalpolitik als Verwaltungsprodukt nicht

---

1) So benannte der damalige Mitarbeiter in der Abteilung Raumordnung des Innenministeriums den Präzisionsgrad der Festlegung des Bundesraumordnungsgesetzes.- Karl-Hermann Hübler, Die Leerformeln des BROG, in: Innere Kolonisation, 16.Jg., Heft 4/5, 1967. Er wollte damit betonen, "daß die materiellen Bestimmungen des BROG vor ihrer Anwendung in der Praxis der Konkretisierung im Einzelfall bedürfen." Ebenda, S. 1o4

2) In der letzten Bundestagsdebatte zur Raumordnung (Mai 1976) wurde bekantgegeben, daß der Raumordnungsbericht der Bundesregierung nur noch alle vier statt wie bisher alle zwei Jahre erstattet werden soll. Der Grund dafür wird an anderer Stelle von Karl Ganser vorgebracht: "Unerwartete Brüche in der Wirtschaftsentwicklung und kaum beachtete Auswirkungen der Steuerreform führten zu kurzatmigen Abänderungen der Investitionspläne und ließen die langfristig quantifizierten Entwicklungspläne in einem fragwürdigen Licht erscheinen. (Unterstreichungen von mir/hdw)" (Karl Ganser, Einleitung zu Regionalisierten Zielprojektionen für Bevölkerung und Arbeitsplätze, Heft 4/5 1975 der Informationen zur Raumentwicklung, S. 118). Das bedeutet nichts anderes, als daß Nicht-Festlegung oder der Verzicht auf Politik dem Scheitern einer solchen Politik vorgezogen wird.

> nur an der Konzeptentwicklung abzulesen ist. Gerade auch dort, wo die politischen Konzepte offensichtlich als gescheitert zu betrachten sind, funktioniert und existiert der Apparat dieser Politik, die jeweilige Abteilung, das entsprechende Ressort relativ unbeirrt weiter, produziert der Apparat "seine" Politik weiter, werden regional bedeutsame Entscheidungen getroffen. Die Verbindung des Verwaltungsalltags zur Legitimationsebene kann praktisch zerreißen, wenn eine Politik gescheitert ist, der materielle Bezug der jeweiligen Verwaltungseinheit zu ihrem Aufgabenfeld dagegen bleibt bestehen.

Das Organisationsgefüge der Verwaltung mit seinen spezifischen Strukturen und Mechanismen bekommt aus dieser Sicht einen zentralen Stellenwert für die Beurteilung staatlicher Problembearbeitung, der im nächsten Kapital dargestellt werden soll.

4. Kapitel: Institutionalisierung und Organisationsformen der Regionalpolitik
- Regionalpolitik als Arbeitsprozeß -

Einleitung

Die Analyse der bürokratischen Bearbeitung des Regionalproblems wurde bisher ausschließlich auf der Ebene der Daten und ihrer Darstellung (2. Kapitel) und der Ebene der Problemsegmentierung als politischem Handlungskonzept (policy; 3. Kapitel) verfolgt. Die policy-Ebene mit ihrer phasenhaften Entwicklung beruht auf einem input-output-Denken, das den Apparat der Politik außer Acht läßt bzw. stillschweigend voraussetzt. Die verkürzte Problemerfassung und Bearbeitung schafft sich auf diese Weise scheinbar selbstverursacht im Wechsel von Planung und Kontrolle der Konzepte immer neue Problemstellungen. Der Überhang der nur unvollständig angegangenen Problemursachen in der staatlichen Aufgabenstellung bildet den Kern für die "neuen" Aufgaben der nächsten Periode. So konnten auf der Konzeptebene die Defizite des Lösungsansatzes als strukturelle Ursache für den phasenhaften Konzeptwandel festgemacht werden.

Da aber nur ganz wenige Punkte aus der Datenbasis des regionalen Entwicklungsprozesses in den einzelnen Phasen sektoraler Wirtschaftsförderung bzw. zentralisierender Raumordnung explizit Eingang finden, bleibt die Frage offen, wie die Verwaltung in der Lage ist, ihren weitergehenden Zuständigkeitsanspruch für die regionale Entwicklung aufrecht zu halten.[1] Unterhalb der Konzeptebene oder parallel

---

1) siehe § 1 des Bundesraumordnungsgesetzes (ROG) vom 8.4.1965, BGBl. I, S. 306: "Das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient...", und § 2: "Die räumliche Struktur der Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen soll gesichert und weiterentwickelt werden. In Gebieten, in denen eine solche Struktur nicht besteht, sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden."

dazu müssen Mechanismen und Einrichtungen bestehen, die den Bezug der Verwaltung auf die regionale Entwicklung auch da herstellen und aufrechterhalten, wo Konzepte nicht mehr existieren (scheitern) bzw. nur ungenügend entwickelt sind.

Unsere Fragestellung verweist die Analyse auf den Bereich bürokratischer Problembewältigung, der als "Normalität", d.h. als unproblematisches Alltagsgeschäft, außerhalb der politischen Diskussion liegt. Um diese Form der Normalität bürokratischer Aufgabenbewältigung zu erfassen, ist es wichtig, den Arbeitsprozeß der Verwaltung dort zu untersuchen, wo er als kontinuierlicher angelegt, institutionalisiert und organisiert ist. Die Organisationsform von Verwaltung gewinnt zentrales Interesse.

Bereits auf der Konzeptebene wurde deutlich, daß es nicht ein Konzept der Wirtschaftsförderung oder Raumordnung gibt, das gleichsam lückenlos die Bearbeitungsnotwendigkeiten des Regionalproblems abdeckt. Der Vorrang eines Konzeptes (z.B. des Funktionalkonzeptes auf Bundesebene) impliziert bereits den vertikalen Verwaltungsaufbau, der die Vorrangstellung "großräumiger" Problembearbeitung auf Bundesebene zentralisiert. Die kleinräumigen Perspektiven werden entsprechend auf "niedrigerer" Verwaltungsstufe beim Land oder bei den Bezirken konzeptionell gefaßt, wobei die Verbindung der unterschiedlichen Konzepte durch die Festlegungen von "Entwicklungskriterien" durch die übergeordneten Instanzen erfolgt, oder offen bleibt.

Eine in der Wirkung ähnliche Differenzierung war auf horizontaler Ebene festzustellen. Das Phänomen des Problemüberhangs läßt sich aufgrund der horizontalen Gliederung der Verwaltung als Partialisierung bestimmter Problemausschnitte in den einzelnen Fachverwaltungen erkennen.

Diese Art der Aufgabenbewältigung führt zu einer fortlaufenden Verschiebung ungelöster Punkte und Folgeprobleme, die als Aufgaben verschiedener Ressorts wieder zum Ausdruck kommen. Man kann deshalb bereits nach der Analyse der Konzeptebene zwei Funktionen der horizontalen und der vertikalen Gliederung der Verwaltung benennen:

a) die horizontale Gliederung dient dem Anspruch der Verwaltung, die auftretenden Probleme "problemdeckend" zu bearbeiten, d.h. möglichst alle relevanten Fachaspekte aufzunehmen;
b) die vertikale Gliederung dient dem Anspruch der Verwaltung, die regionale Entwicklung "flächendeckend" zu bearbeiten, d.h. mit Hilfe der hierarchischen Gliederung die verschiedenen Arten und Ausformungen regionaler Entwicklung qua Unterordnung zu integrieren.

Was nun bei der Betrachtung der organisatorischen Form der Regionalbürokratie zu zeigen wäre, ist zweierlei:

1. der Arbeitsprozeß, der die Normalität bürokratischer Problembehandlung herstellt und
2. die Art und Weise, wie der auf der Konzeptebene deutlich gewordene Problemüberhang, der sich als immer neue Problemstellung dieser Normalität zu entziehen scheint, in diesen Arbeitsprozeß integriert werden kann.

Um diese Fragen beantworten zu können, wird der gesamte Apparat der regionalen Wirtschaftsförderung und der Raumordnung in Niedersachsen in seiner horizontalen und vertikalen Gliederung beispielhaft dargestellt. Die Beschränkung der Untersuchung liegt bei der Konzentration auf die unteren Ebenen im Raum Braunschweig, dessen Auswahl im Zusammenfallen der Zugehörigkeit zu den Fördergebieten der Regionalen Wirtschaftsförderung mit der Herausbildung einer eigenen Zwischenform der Regionalverwaltung im Großraumverband begründet ist.

Um der horizontalen und vertikalen Doppelstruktur Rechnung zu tragen, wurde die Beschreibung des Arbeitsprozesses in der Abfolge von Wirtschaftsförderung (4.1), Raumordnung und Landesplanung (4.2) und Entwicklungsplanung (4.3) vorgenommen. Jeder dieser Abschnitte wird in seinem hierarchischen Aufbau von der Gemeinde über die Bezirks- zur Landesebene behandelt.[1] Diese Reihenfolge ist zugleich

1) Die Bundesebene wurde nicht systematisch in die organisatorische Analyse mit eingebaut. Dafür waren mehrere Gründe maßgebend: einmal liegt die Durchführungskompetenz für die Raumordnung und Landesplanung bei der Länderverwaltung, zweitens gibt es auf Bundesebene keine regionalisierte Entwicklungsplanung und drittens würde

eine Darstellung der analytischen Ergebnisse, die den Problemüberhang der Konzeptebene als Innovationsschub auf der organisatorischen Seite erkennen lassen (Entwicklungsplanung als"neue" Organisationsform bzw. die Ausdifferenzierung der Raumordnung und Landesplanung als Folgeproblem der ökonomischen Entwicklung). Mit der Betonung der hierarchischen Gliederung innerhalb der einzelnen Abschnitte lassen sich die Mechanismen des Arbeitsprozesses in den Griff bekommen, die zur Normalisierung divergierender Interessen und Problemlagen in einer Weise beitragen, daß nur noch ein geringer Rest auf der politischen Ebene zur Behandlung kommt.

Der Untersuchungszeitraum für die organisatorische Struktur der Verwaltung umfaßt das letzte Jahrzehnt, d.h. die Zeit seit dem Bestehen des Bundesraumordnungsgesetzes (1965) und des niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (1966). In dieser Zeit wurde auf Konzeptebene der deutlichste Wandel in den Ansätzen der regionalen Wirtschaftsförderung und Raumordnung sichtbar, deren Zusammenhang mit der organisatorischen Struktur der Verwaltung noch zu klären ist. In einer doppelten Interviewreihe 1973 und 1975 wurden Beamte aus den jeweiligen Verwaltungsstellen der horizontalen und vertikalen Gliederung der Regionalverwaltung in Niedersachsen interviewt (siehe Interviewplan und Interviewleitfaden im Anhang), deren Aussagen in Ergänzung zu den Organisations- und Aufgabenverteilungsplänen, den erstellten

---

Noch Anmerkung 1, Seite

die Einbeziehung des Bundes in allen regionalpolitisch tangierenden Verwaltungsbereichen (von der Verkehrsplanung bis zum Agrarbereich) eine Ausweitung der Untersuchung bedeutet haben, die im vorgegebenen Rahmen nicht mehr zu leisten war. Die Zentralisierungstendenzen der Bundesverwaltung sind bereits weitgehend untersucht und soweit sie die Landespolitik Niedersachsens betreffen, bei der Raumordnung (Funktionalkonzept), bei der regionalen Wirtschaftspolitik (die Gemeinschaftsaufgabe) und beim Verwaltungspersonal (Beamtenrecht etc.) berücksichtigt. Um die Arbeitsweise der Bundesverwaltung als Teil der hierarchischen Verwaltungsorganisation genauer herauszuarbeiten, wäre eine Berücksichtigung mehrerer Bundesländer notwendig, was den Rahmen der vorliegenden Studie ein weiteres Mal gesprengt hätte.

Programmenund Fachaufsätzenals wichtigstes Material für die Beschreibung der bürokratischen Strukturelemente und Mechanismen herangezogen wird. Dabei werden vor allem die Aussagen ausgewertet, die Handlungszusammenhänge und Reaktionsweisen erklären können, die durch die bürokratische Struktur (Ressortteilung, Hierarchie, Kompetenzabgrenzung) beeinflußt sind. Es kommt dabei also nicht so sehr darauf an, die Aussagen auf der Konzeptebene zu bestätigen - das ist ein Abfallprodukt der Interviews, das im 3. Kapitel mehrfach erwähnt wurde. Vielmehr geht es darum, in den Aussagen der Beamten die Strukturmerkmale von Verwaltung festzustellen, die für die spezifische Problembehandlung auf der jeweiligen organisatorischen Ebene verantwortlich zu machen sind.

4.1 Die regionale Wirtschaftsförderung - Grundmuster der Normalität bürokratischer Arbeitsprozesse -

Die Normalität bürokratischer Arbeitsweise ist von den Organisationstheorien in verschiedenen Modellen herausgearbeitet worden, wobei die Formalisierung des Arbeitsprozesses als eines der hervorstechendsten Merkmale gilt. Max Webers "Bürokratiemodell" wird meist in dieser Richtung verstanden und einem Modell informeller Beziehungen, dem "human-relation-Modell", gegenübergestellt.[1] Neuere Autoren (vgl. Litwak) suchen eine Synthese beider Sichtweisen der Bürokratie.[2] Was für die folgenden Betrachtungen an dieser Auseinandersetzung wichtig ist, ist die dichotomische Behandlung formaler und informeller Prozesse des Verwaltungshandelns durch die Organisationstheorie. Verwaltungshandeln wird als Entscheidungsprozeß direkt auf die Output-Ebene bezogen, ohne die Fragestellung, über die zu entscheiden ist, in die Untersuchung mit einzubeziehen. Diese der Bürokratie scheinbar vorgegebenen Fragestellungen werden von der Entscheidungstheorie fraglos akzeptiert. Entweder wird dann die formale Organisation der Verwaltung aus dieser Sicht in ihrer Zweck-Mittel-Rationalität für den Entscheidungsprozeß durch informelle Prozesse "gestört",

---

1) Renate Mayntz versucht in ihrem einleitenden Aufsatz zu "Bürokratische Organisationen" mit den verschiedenen Mißverständnissen aufzuräumen, die zwischen der Bürokratietheorie Max Webers und der folgenden Organisationstheorie entstanden sind. R. Mayntz, Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, in: Bürokratische Organisationen, a.a.O., S. 27 - 35

2) vgl. Eugene Litwak, Models of Bureaucracy which Permit Conflict, in: American Journal of Sociology, 67/1961, S. 177-184, übersetzt in Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisationen, a.a.O., S. 117-126. Wichtig ist bei dieser Art von theoretischer Modellkonstruktion, daß die Internalisierung von Konflikten in die Verwaltungsabläufe als Faktum anerkannt wird, die Möglichkeit der Konfliktbewältigung wird durch die Betonung von "Mechanismen der Segregation", d.h. durch die funktionale Bedeutung ausdifferenzierter Verwaltungseinheiten, analytisch erhärtet, ebenda, S. 117

oder die extensive Auslegung der bürokratischen Strukturelemente (Kompetenz, Hierarchie, Autorität, Trennung von Politik und Verwaltung, Spezialisierung usw.) bildet eine Behinderung bei der Bearbeitung komplexer Problemstellungen.[1] Die Verbindung zwischen beiden Sichtweisen wurde meist in der Frage der Reformierbarkeit der formalen Strukturelemente gesucht.[2]

Die Untersuchung der Organisationsstruktur der Regionalpolitik über die letzten Jahre hinweg macht gegenüber den eben beschriebenen Ansätzen deutlich, daß das Verhältnis von formaler Organisationsstruktur, Problembehandlung und organisatorischer Entwicklung in einem engeren Zusammenhang zu sehen ist, als die dichotomische Betrachtungsweise vermuten läßt.[3] Formalisierung des Arbeitsprozesses erscheint

---

1) Auch bei den theoretischen Arbeiten zur Regionalpolitik sind diese Denkmuster immer noch anzutreffen. So versuchen eine Reihe von Arbeiten über eine Präzisierung des Zielkataloges der Regionalpolitik den Störfaktor informeller bürokratischer Prozesse in den Griff zu bekommen, vgl. die Arbeit von Jürgen Baudler, Die Zielbestimmung in der regionalen Wirtschaftspolitik, Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Heft 81, Bonn-Bad Godesberg 1974 und die Konstruktion eines "interregionalen Entscheidungsmodells zur Verteilung raumbedeutsamer öffentlicher Maßnahmen" von Reimut Jochimsen u.a. in Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Heft 76, Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 84 - 117

2) vgl. dazu Niklas Luhmann, Reform und Innovation, in: ders., Politische Planung, Opladen 1971, S. 181 - 2o2; siehe auch den Dritten Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn, November 1972, S. 6-11. Die Einführung von "Politischer Planung" in Form erhöhter Zentralisierung, Koordination und der Erstellung eines "Programmbudgets" reduziert sich bei diesen Vorschlägen auf eine Formalisierung des Informations- und Entscheidungsprozesses.

3) Mit sieben Thesen versucht E. Zurek diesen Zusammenhang am Beispiel der Koordination raumwirksamer Maßnahmen zu belegen, wobei er feststellt, daß es sich um ein politisch-administratives und nicht so sehr um ein wissenschaftlich-methodisches Problem handelt, d.h. die "Kompetenzstruktur" der betroffenen Bürokratie verhindert die Durchsetzung und Erreichung der Ziele der Regionalpolitik; E.Zurek, Probleme der Koordinierung des Einsatzes raumwirksamer öffentlicher Mittel in der Regional- und Raumordnungspolitik, in: Strukturwandel und Strukturpolitik, Bonn 1973, S. 183 - 2oo

bei unserem Untersuchungsgegenstand als Voraussetzung und Ergebnis organisatorischer Entwicklung und Reformen. Es läßt sich deshalb zeigen, daß die "klassischen" Funktionsmodi der Bürokratie (Klientelbezug, "Sich-Durchwursteln" und "Bargaining") gleichzeitig neben Arbeitsweisen bestehen, die durch organisatorische Reformen eine ausgeglichenere Koordination bürokratischer Teilbereiche und durch engere Anbindung an die zur Verfügung stehenden Mittel eine rationellere Aufgabenerledigung erreichen sollen. Die neuen Organisationsformen (Raumordnung und Entwicklungsplanung, Politische Planung) bleiben einmal den klassischen Arbeitsbereichen gegenüber äußerlich und unterliegen zudem noch über die Zeit einem Rationalisierungsprozeß, der sie den klassischen Arbeitsmustern annähert (siehe Punkt 4.2 und 4.3).

Der Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung in Niedersachsen hat sich in den letzten zehn Jahren am wenigsten in seinen organisatorischen Ausmaßen verändert. Das gilt es angesichts des starken konzeptionellen Wandels aus der Struktur des bürokratischen Arbeitsprozesses zu erklären. Die Art der Entscheidungsfindung ist aus ihrem Kontext zu bestimmen. Dabei ist die hierarchische (vertikale) Gliederung ausschlaggebend für das Vorherrschen eines bestimmten Funktionsmodus:

- auf der Kommunalebene ist es der "Klientelbezug", die direkte Interessenorientierung der Verwaltung bei der Ausarbeitung konkreter Pläne, Programme und einzelner Maßnahmen. Kommunale Verkehrsplanung, Flächennutzung und Finanzwünsche lassen sich mit den privaten Interessenten relativ leicht kurzschließen. Anträge und Forderungen an die höhere Ebene sind das Ergebnis des Arbeitsprozesses.

- auf der Bezirksebene herrscht demgegenüber das Ausbalancieren zur Erreichung einer gewissen Selektivität gegenüber der Masse der einzelnen"Fälle" und Anträge vor, das am ehesten der Vorstellung des "muddling through" entspricht und im "Sand-Uhr-Beispiel" des Wirtschaftsförderers seine plastische Darstellung erfährt. Im "Lauschen" nach allen Seiten, nach oben zur Landesebene und nach

unten zu den Kommunen hin, stellt die Bezirksverwaltung einen begrenzten Abstimmungsprozeß dar, der organisatorisch durch Beiräte und Sonderkonstruktionen wie Wirtschaftsförderungsgesellschaften ergänzt wird. Partielle Interessenlagen sind das Ergebnis dieses Arbeitsprozesses.

- Auf der Landesebene herrscht ein "Bargaining-Prozeß" vor, der unter den Bedingungen inner- und interbürokratischer Konkurrenz von den einzelnen Problemen und Objekten abstrahiert, wie sie noch auf den unteren Ebenen zu erkennen waren. Die Zielinkongruenz unterschiedlicher Anforderungen wird in der innerbürokratischen Arbeitsteilung von Aufgaben- und Finanzplanung bei der Wirtschaftsförderung bearbeitbar. Die Interessenlagen werden zu Schlüsselzahlen, Indikatoren, Etatgrößen komprimiert. Diese Abstraktionen stellen gleichzeitig Kontrollinstrumente (Vorgaben, Rahmenbedingungen) dar, die die Hierarchisierung von Kompetenz und Durchführungsplanung erlauben. Mit der Aufgabenverlagerung nach unten (z.B. in der GA) entsteht eine Eingriffsreserve für die Landesebene, die für die "großen Brocken" der Wirtschaftsförderung, d.h. zur Stärkung der Position in der Länderkonkurrenz genutzt wird.

Diese Funktionsmodi der Verwaltung treten auf den einzelnen Stufen nicht in reiner Form zutage. Sie sind aber konstitutiv für das Verhältnis der Bürokratieteile zueinander. Es wird im folgenden herauszuarbeiten sein, wie das Vorherrschen eines Funktionsmodus zur Herausbildung alternativer bzw. ergänzender Arbeitsweisen in anderen Organisationsformen führt.

4.1.1 Die kommunale Wirtschaftsförderung - ein Beispiel der Klientelverwaltung -

Wenn nun die kommunale Wirtschaftsförderung als Beispiel für die Klientelverwaltung angeführt wird, dann heißt dies nicht, daß Klientelbeziehungen nur auf die kommunale Ebene beschränkt sind. Die Betonung des Klientelbezugs ist nicht mit der Stellung des Verwaltungsteils in der bürokratischen

Hierarchie verbunden, sondern mit der Zugangsebene für private Interessen. Eine solche Analyse beinhaltet den methodischen Ansatz, die jeweilige bürokratische Organisation mit einem ihr zugehörigen, "jedoch selten übereinstimmenden Sozialsystem" in Beziehung zu setzen, d.h. eine Ausweitung der Organisationssoziologie auf gesellschaftliche Zusammenhänge, wie sie z.B. von Friedberg vertreten wird, der das französische Industrieministerium als Klientelbürokratie darstellte. Dabei konnte er einen Zusammenhang von Klientelbeziehungen und vertikaler Organisation der Verwaltung feststellen:

> "Zu guter Letzt kann man wohl in dieser Funktion der Artikulation von Segmenten des Verwaltungsapparates mit gesellschaftlichen Interessengruppierungen und deren Vertretung im Staatsapparat einen der hauptsächlichen Gründe für den Fortbestand dieser vertikalen Handlungssysteme sehen, ebenso aber auch für die erheblichen Widerstände, die etwaige innere Reformversuche, wie die Schaffung einer Syntheseabteilung, hervorrufen und an denen sie ja auch gescheitert sind." 1)

Für die Analyse der kommunalen Wirtschaftsförderung bedeutet dies zweierlei: einmal ist die bürokratische Struktur zu ermitteln, die als Teilbereich der Gesamtverwaltung kommunale Wirtschaftsförderung zum Aufgabenfeld hat, zum anderen sind die Artikulationsformen und Bezugspunkte privater Interessen herauszufinden, die erst zusammen mit den bürokratischen Aktionen regionale Wirtschaftsförderung realisierbar machen.

Was machen die kommunalen Behörden für die Wirtschaftsförderung? Im Rathauskompaß der Stadt weist sich das Amt für Wirtschafts- und Verkehrsförderung in Stichworten seine Zuständigkeit aus: "Wirtschaftsförderung (regionales Aktionsprogramm/Investitionszulagengesetz/ERP-Kredite/Darlehen und Zinszuschüsse für Betriebe des gewerblichen Mittelstandes/

---

1) Siehe Erhard Friedberg, Verwaltungsreform, Organisationssoziologie und Politikwissenschaft, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1973/2, S. 145 - 159, Zit. S. 158

Unterstützung bei der Beschaffung von Gewerbegrundstücken/ Beratung in allen Fragen der Wirtschaftsförderung)" - mo, di, do, fr 9 - 13 Uhr"[1].

Die kommunale Wirtschaftsförderung stellt sich ihren Klienten gegenüber als Dienstleistungsbetrieb dar. Um den Zusammenhang der einzelnen Bürokratieteile besser verfolgen zu können, beschränkt sich die Analyse der Wirtschaftsförderung auf das Maßnahmenbündel, das in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" zusammengefaßt ist und das in der Konzept-Diskussion eine große Rolle gespielt hat (siehe die Übersicht der organisatorischen Struktur auf der nächsten Seite). In den Interviews mit dem Wirtschaftsförderer der Stadt versuchten wir, die Zielvorstellungen, d.h. die Konzeptebene, in ihrer spezifischen kommunalen Form zu eruieren, um die einzelnen Maßnahmen daran zu messen.

Im Amt für Wirtschaftsförderung sind die generellen Ziele der Gemeinschaftsaufgabe akzeptiert: "Die allgemeinen Ziele sind eigentlich klar, vorhandene Arbeitsplätze zu halten bzw. neue Arbeitsplätze zu schaffen."[2] Der im Betrieb Beschäftigte wird zum Ziel- und Erfolgskriterium. Zur Durchführung ihrer Aufgaben hat die kommunale Wirtschaftsförderung eigene Vorstellungen entwickelt, die der Wirtschaftsförderer darlegt:

> "Um dieses Ziel zu erreichen, brauchen wir die drei Produktionsfaktoren: Arbeiter, Industrieflächen und Kapital...". 2)

Das sieht dann so aus, daß sich die Stadt darum bemühen muß, die ersten beiden Faktoren in ausreichendem Maße bereitzustellen, damit sich der dritte Faktor in der Stadt niederläßt. Das bedeutet für die städtische Wirtschaftsförderung

1) Stadt Braunschweig (Hrsg.), Rathaus-Kompaß, Zusammengestellt nach Unterlagen und Angaben städtischer Ämter und Stellen vom Presse- und Informationsamt, Stand: 1. Juni 1971, Braunschweig o.J.
2) Interview Nr. 24, S. 1

eine doppelte Anstrengung: Werbung um qualifizierte Arbeitskräfte, Imagewerbung, Verbesserung der Lebensqualität, des Freizeitwertes der Stadt, Ausbildungsmöglichkeiten, bürgerfreundliche Infrastruktur auf der einen Seite, Bereitstellung von Industrieflächen, günstigen Krediten, indirekte Steuerrückgabe als Werbung um den Unternehmer auf der anderen Seite:

> "Darin liegt die unternehmerische Entscheidung, das ist also das Novum, daran muß sich das Ratsmitglied erst gewöhnen, daß die Industrie nicht mehr von alleine da ist, daß man auch etwas von dem, was man jetzt bekommt, nämlich von der Gewerbesteuer, notfalls wieder zurückfließen lassen muß in die Industrie, beispielsweise durch den Kauf von Grundstücken." 1)

Die realen Verhältnisse, d.h. die Abhängigkeit der Arbeitsplätze von der Unternehmerentscheidung, binden auch die Möglichkeiten, das Ziel der Wirtschaftsförderung, nämlich Arbeitsplätze zu erreichen, an die primäre Berücksichtigung der Unternehmerinteressen. Die kommunale Wirtschaftsförderung wird zum Zulieferer-Betrieb für ansiedlungswillige Unternehmen. Sie versucht alle Ressourcen in diesem Sinne einzusetzen. Diese funktionale Rolle pervertiert die Ziel-Mittel-Konstruktion des Förderkonzepts: die Betriebe kommen nicht, um mit ihren Steuern den Wohlstand der Stadt zu erweitern, sondern um das vorhandene Steueraufkommen mit den für sie nötigen Vorleistungen zu schmälern. Noch deutlicher wird dies bei den Arbeitskräften, wo nicht für die vorhandenen Menschen Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden sollen, sondern durch eine selektive Image-Werbung die Arbeitskräfte für Neuansiedlungen von außen herangeholt und im Konkurrenzkampf anderen Kommunen abgeworben werden sollen.[2)]

---

1) Interview Nr. 24, S. 7

2) Hier liegt schon in der Arbeitsweise der Wirtschaftsförderung die Ursache für die selektiven Bevölkerungswanderungen, die zu einer Regionalisierung eigener Art als Altersregionen führte.

Die ORGANISATION DER GEMEINSCHAFTSAUFGABE
REGIONALE WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG IN NIEDERSACHSEN
(Durchführungsorganisation)

BUND: BMinWi - Amt für Gewerbliche Wirtschaft

- -

LAND: Nds Min f Wi u Verkehr
Abtl. 2 Wirtschaftspolitik
Ref. 2o Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik
2o3: Strukturpolitik
Ref. 21 Finanzierung der Wirtschaftsförderung
212: Finanzierung gewerblicher Projekte
213: Finanzierung - Infrastrukturprojekte
Ref. 23 Durchführung der Industrieansiedlung

BEZIRK: Abt. 3
Ref.3o1 Gewerbliche Wirtschaft, Preisangelegenheiten

- -

beratend und initiativ bei Anträgen:

KOMMUNE: Amt f Wirtschaft (beratend)
die Kommune als Körperschaft (antragstellend)

WIRTSCHAFT: Industrie- und Handelskammer (beratend)
einzelne Unternehmen (antragstellend)

Das Ziel "Schaffung von Arbeitsplätzen" wird an der Bevölkerung der Stadt vorbei nur noch formal mit Hilfe eines Wandels in der Bevölkerung erfüllt. Aber gerade zu dieser nur noch formalen Zieladäquanz der Förderungsmaßnahmen aus kommunaler Sicht gibt es keine Alternative:

> "Ob nun der Unternehmer den Vorteil davon hat, das will ich noch nicht einmal untersuchen. Solange wir noch eine marktwirtschaftliche Ordnung haben,und ich meine, das Ende der marktwirtschaftlichen Ordnung ist vorläufig noch nicht abzusehen, solange muß ich mit den Antriebskräften dieser marktwirtschaftlichen Ordnung rechnen. Wenn heute in der Braunschweiger Zeitung unter eingesandt drinnensteht, ein Unternehmer hat sich nicht richtig verhalten, er hat die demokratischen Spielregeln mißachtet, er hat kraft seines Kapitals etwas erreicht, was der kleine Mann nicht erreichen kann, so etwas wollen wir in Braunschweig nicht haben, dann ist das eine Verkennung der Situation... ich kann, wenn ein Unternehmer versucht, seine Rechte zu wahren, nun nicht moralisch werden." 1)

Die Wirtschaftsförderung ergreift Partei für den Unternehmer. Sie kann ihre Parteilichkeit jedoch als objektive ("Recht des Unternehmers") Haltung darstellen, die den Realitäten entspricht. Die Formalität des Rechts verdeckt bei dieser Argumentation die materiellen Abhängigkeiten.[2] Sie wird zur Scheinobjektivität.

Diese Abhängigkeit wird jedoch als Bestandteil des Konzeptes der Wirtschaftsförderung an die übrigen Verwaltungsteile weitergegeben, sei es als Aufforderung zum Umdenken an den

---

1) Interview Nr. 24, S. 4

2) Max Weber hat die Funktion des Rechts für die Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen ausführlich behandelt. - Max Weber, Rechtssoziologie, hrsg. von Heinz Maus und Friedrich Fürstenberg, 2.überarbeitete Auflage 1967, bes. S. 98 - 1o4. Die Formalität läßt nur "theoretisch" zu, daß eine Rechtsordnung unverändert bleibt, obwohl sich die Wirtschaftsordnung total ändert (S. 99) Das Recht besitzt eine steigende Bedeutung für das Wirtschaftshandeln, ohne daß die Macht des Rechts über die Wirtschaft stärker - eher schwächer - wird (S. 1o1 f.). Recht erhöht damit die Chance der Durchsetzbarkeit ökonomisch bedingter Vorteile im marktwirtschaftlichen System.

Ratsherrn oder als Durchsetzung der Realität gegenüber idealistischen Planern. Die Kooperation mit der Stadtplanung stellt sich dann folgendermaßen dar:

> "...so ist es auch mit der Planung. Zunächst setzt man (die Planer/hdw.) gedanklich da etwas fest und dann kommen wir und sagen: nicht realisierbar, oder aber, wenn realisierbar, mit einem derartigen Aufwand, daß es eigentlich nicht zu verantworten ist." 1)

Die Durchsetzung der Interessen der Ansiedlungsbetriebe bringt die Wirtschaftsförderung in die formale Situation des Vermittlers zwischen den Notwendigkeiten der Unternehmensführung und den Aufgabenbereichen der übrigen Verwaltung. In der Übersetzung unternehmerischer Belange in administrative Aufgabenstellungen werden die betrieblichen Belange zu bürokratischen Aufmerksamkeitspunkten:

> "Wir müssen doch sagen können, wenn es sich um den Ausweis von irgendwelchen Flächen handelt im Zusammenhang mit der Stadtplanung, an dieser Stelle können wir nur ganz bestimmte Wirtschaftsbereiche unterbringen, weil hier diese und jene Faktoren positiv sind und diese und jene Faktoren sind negativ, wir können also an dieser Stelle nie die chemische Industrie unterbringen, weil einfach die Abwässer, die anfallen, nie zu beseitigen sind." 2)

Erweist sich die Wirtschaftsförderung als Schranke der Stadtplanung, so ist sie im konkreten Fall bestrebt, alle durch die Planung bestehenden Hindernisse aus dem Weg zu räumen, um die Vorleistungen für die Unternehmen erbringen zu können. Nicht nur Hannover hat sich mit der Verlegung seiner Trabrennbahn zugunsten eines dann gescheiterten Ansiedlungsversuchs von IBM in diesem Sinne berühmt gemacht. Auch Braunschweig hat seinen "Fall": die Rollei-Werke. Diesem Unternehmen wurde die ehemalige Fabrik der Firma Voigtländer samt Gelände zur Verfügung gestellt, nachdem diese vorher von der Stadt aufgekauft worden war. Trotz dieser äußerst günstigen Startbedingungen verlegte Rollei zwei Jahre später nahezu die gesamte Produktion nach

1) Interview Nr. 25, S. 1o
2) Interview Nr. 24, S. 8

Singapur. Die Stadt behielt ihre Arbeitslosen.[1)]
Aber auch direkt stadtplanerisch wirkt sich das Vorleistungskonzept der Wirtschaftsförderung aus. Im Rahmen des Neubaus eines Horten-Kaufhauses wurde nicht nur durch die zum größten Teil von der Stadt finanzierten Garagen eine der wenigen innerstädtischen Parkanlagen dezimiert, sondern auch noch durch die dazugehörige vierspurige Zufahrts- und Verbindungsstraße eines der kostbarsten Altstadtviertel, das Magni-Tor-Viertel, zerstört bzw. "saniert". Die Bürgerinitiativen zur Erhaltung des Stadtteils richteten sich nicht gegen das Konzept der Wirtschaftsförderung, den Kaufhausneubau, sondern gegen andere städtische Behörden, besonders das Baureferat. Der Wirtschaftsförderer blieb weitgehend in dieser Auseinandersetzung ausgeklammert.[2)]
Für den Wirtschaftsförderer sind die Ansiedlungen dennoch Erfolge. Die counter-produktiven Wirkungen auf anderen bürokratischen Ebenen, Stocken und Konflikte in der Bauplanung, Finanzierungsschwierigkeiten, politische Auseinandersetzungen zwischen den Parteien, womöglich sogar Ablösung der politischen Gruppierungen im Stadtrat (1975 verlor die SPD die Ratsmehrheit), berühren das Verhältnis zwischen dem Wirtschaftsförderer und seiner Klientel kaum; die innerbürokratische Struktur des Amtes ist über lange Zeit stabil:
Der Wirtschaftsförderer ist der einzige Akademiker seines Amtes. Er hat als Amtsleiter noch drei Hilfskräfte und

1) Die Hoffnungen der Stadt Braunschweig auf den Ausbau der Rolleiwerke wurden nicht erfüllt. Obwohl erst 1971 in Braunschweig angesiedelt, verlagerten sie die gesamten Produktionsstätten 1973 nach Singapur, wo 4 000 Beschäftigte bei einem Lohnniveau arbeiteten, das bei einem Sechstel des deutschen Lohnes liegt. Zur Finanzierung dieser riesigen Auslandsinvestitionen haben die regionalen Banken (Norddeutsche Landesbank) beigetragen. (Siehe Handelsblatt v. 30./31. 3. 1973). Die Ansiedlung in Braunschweig brachte dagegen nur für ein Drittel der Belegschaft der Ursprungsfirma , d.h. für 300 Beschäftigte, einen neuen Arbeitsplatz (IHK Braunschweig, Bericht 1971, S. 9)

2) Typisch dafür ist die Denkschrift "Die zweite Zerstörung der Stadt Braunschweig" der Bürgerinitiative "Rettet das Magnitor-Viertel", vervielfältigtes Manuskript der TU Braunschweig, 1972, wo die ökonomischen Ursachen abstrakt benannt werden, aber der Adressat die Bauverwaltung und das Stadtplanungsamt bleiben.

Sachbearbeiter. Er fühlt sich und sein Amt verwaltungsintern unterschätzt und unterbewertet und hätte gern noch zwei oder drei Akademiker, die ihm besonders bei dem relativ neuen Problem der "Image-Werbung" unter die Arme greifen, denn der Personalbestand ist seit Jahren gleichgeblieben. Allerdings hat sich in den 6oer Jahren die zunehmende Anforderung an Planung auch für den Wirtschaftsförderer niedergeschlagen. Er ist Vorsitzender der "Projektgruppe Wirtschaftsförderung", der Vertreter der wichtigsten städtischen Ämter (Stadtplanung, Kämmerei, Rechtsamt, Bauamt) angehören. Dort werden Zielprojektionen entwickelt und die Konflikte zur Sprache gebacht, die im informellen Meinungsaustausch nicht geklärt werden können.[1)]
Nach diesem empirischen Befund personeller Kapazität und organisatorischer Struktur ist kaum noch verständlich, wie dieser Mann in der Lage sein soll - dem Namen seines Amtes gemäß - die wirtschaftlichen Geschicke einer Großstadt wie Braunschweig administrativ steuernd zu gestalten.

4.1.1.1 Die Klienten der Kommune

Bei der Betrachtung des Arbeitsablaufs des Wirtschaftsförderers (vormittags im Amt, nachmittags Außendienst mit Besuchen bei Betrieben,Kontakte mit wirtschaftlichen Vereinigungen) stellt sich die Frage nach der Art der Kontakte mit den Klienten. Dabei wird deutlich, daß die Klienten nicht nur in der Form einzelner antragstellender Betriebe auftreten. Industrie- und Handelskammern, Wirtschaftsförderungsgemeinschaften und sonstige Verbände haben sich neben dem Amt für Wirtschaft der Aufgabe der Wirtschaftsförderung explizit angenommen.[2)]

---

1) Interview Nr. 24, S. 8 f. Diese Charakterisierung des Arbeitsprozesses bedeutet, daß sich die informelle Struktur als formale (Gremien) herausgebildet hat.
2) Dies ist den Satzungen der einzelnen Zusammenschlüsse, aber auch ihrer Organisationsform (Beiräte, Beauftragte) und Aufgabenstellung zu entnehmen. Beispielhaft wird im folgenden die IHK dargestellt (vgl. die Geschäftsberichte der Jahre 1965 - 1975 der IHK Braunschweig).

Die Doppelgleisigkeit öffentlicher und privatrechtlicher Selbstverwaltungen ist ein augenfälliges Merkmal für die Klientelverwaltung. Im Einzelfall können private Selbstverwaltungsorgane die unterste, d.h. die kommunale Ebene, vollkommen selbständig "verwalten". Das gilt für die Landaußenstellen der Landwirtschaftskammern in Niedersachsen, die auf kommunaler Ebene vom Staat hoheitliche Aufgaben übertragen bekommen haben.[1)]

Bei den Industrie- und Handelskammern dagegen fehlen die kommunalen Gliederungen, die Kammer ist in erster Linie auf Bezirksebene (der Kammerbezirk muß nicht mit dem Verwaltungsbezirk identisch sein) organisiert. Auf kommunaler Ebene, besonders bei kleineren Gemeinden, ist die Kammer oftmals mit einem oder einigen Mitgliedbetrieben direkt vertreten und bedarf keiner weiteren Repräsentanz. Für größere Städte werden Außenstellen eingerichtet. So besitzt die IHK Braunschweig eine Zweigstelle in Salzgitter und Goslar. Die Hauptgeschäftsstelle ist in Braunschweig. Ein besonderes Entwicklungskonzept für die Stadt Braunschweig besteht von Seiten der IHK nicht. Allerdings erhebt sie zu allen aktuellen Ereignissen, soweit die die wirtschaftliche Entwicklung betreffen, ihre Stimme, sei es das Berufsbildungsgesetz, die Gebiets- und Verwaltungsreform, die Umweltproblematik oder die Finanzreform. Konkret werden die Vorschläge, wenn es sich um einzelne Entscheidungen handelt, deren Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Braunschweigs besonders offensichtlich ist. Das waren 1969 bis 1971 besonders die Verkehrserschließung Braunschweigs, zusätzliche F-Züge und die Frage der Elektrifizierung der Strecke Lehrte - Braunschweig - Helmstedt. Mit Erfolg setzte sich die IHK auch für die Höherstufung Braunschweigs bei der Förderpräferenz im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung von 15 % auf 25 % ein.[2)]

1) Diese Selbstverwaltungskörperschaften werden auch wie staatliche Stellen bei der Gebietsreform behandelt. Ihre Abgrenzungen werden auf dem Gesetzwege verändert und angepaßt. vgl. BT-Drs. 7/4594 (landw. Berufsgenossenschaften)

2) Vgl. die Geschäftsberichte der IHK Braunschweig 1969-1971

Zusammengefaßt geht es der IHK um die Verbesserung der Voraussetzungen für die optimale Entwicklung der Mitgliedsbetriebe. Nahezu alle Aspekte vom Schülerverkehr bis zur Frage der Fußgängerzonen werden unter diesem Gesichtspunkt beurteilt. Adressat ist in den meisten Fällen die öffentliche Verwaltung oder die Presse. Die Konzeptionslosigkeit in Bezug auf die Entwicklung der Stadt Braunschweig wird durch das interessenbedingte Ziel der Nutzenoptimierung der Mitgliedsbetriebe ersetzt. Allerdings ist das Investitions- und Gewinnkalkül bereits als Durchschnittswert entwickelt. Damit ist gewährleistet, daß die schlimmsten Auswüchse des Profitstrebens (z.B. unlauterer Wettbewerb, mißbräuchliche Veranstaltung von Räumungsverkäufen, mangelnde Sachkunde bei Gewerbetreibenden usw.) vermieden werden. Die gemeinsamen Interessen mehrerer Mitglieder werden herausgearbeitet und z. B. in einer "Arbeitsgemeinschaft zur Behebung der Parkraumnot in der Braunschweiger Innenstadt" institutionalisiert, bei der auch die städtischen Behörden beteiligt sind.[1)]

4.1.1.2 Die Kommune als Klient

Die Interessen der Betriebe haben - wie oben für die IHK beschrieben - eine feste Form der Selbstverwaltung gefunden, die die Funktion der öffentlichen Wirtschaftsförderung auf wenige Bereiche beschränkt. Das sind in erster Linie Finanzierungsfragen und Absicherung der Standortentscheidung. Was sich auf der Konzeptebene des 3. Kapitels als spezifische Schwierigkeit der regionalen Wirtschaftsförderung erwiesen hat, nämlich die Frage, mit welchen Anreizen die wirtschaftliche Entwicklung regional zu steuern ist, stellt sich auf der kommunalen Ebene als Reduzierung der Eingriffsbereiche auf Finanzhilfen und standortliche infrastrukturelle Vorleistungen dar. Nun zeigt sich die spezifische Situation der kommunalen Wirtschaftsförderung darin, daß die Eigenleistungen der Kommune zur Wirtschaftsförderung gerade ausreichen, um im interkommunalen Wettbewerb einen - meist

1) Bericht der IHK Braunschweig 1971

nur scheinbaren - Vorteil zu ergattern. Sie reichen jedoch nicht aus, um die Finanzierungswünsche der Unternehmen voll zu befriedigen. Deshalb ist es die zweite Hauptaufgabe des Wirtschaftsförderers, aus dem großen Kuchen staatlicher Mittel ein möglichst großes Stück für die Wirtschaft der eigenen Gemeinde zu gewinnen. Die Kommune befindet sich also zusammen mit "ihren" Wirtschaftsunternehmen gegenüber den "höheren" staatlichen Stellen in einer Wettbewerbssituation. Sie hat sich und ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten so gut wie möglich zu verkaufen.
Die regionale Wirtschaftsförderung der regionalen Aktionsprogramme, die Investitionszulagen, ERP-Kredite und Zonenrandförderung sind Bausteine, die das Angebotsverhalten der Kommune gegenüber der Industrie und dem Handel verbessern können. Sie erweitern in erster Linie quantitativ den Finanzrahmen, der für die Wirtschaftsförderung zur Verfügung steht. Der regionalpolitische Aspekt ist für die einzelne Kommune immer eine Frage der Betroffenheit, entweder schafft es die Stadt, Schwerpunktort, Grund-, Mittel- oder Oberzentrum zu werden oder nicht. Die Stellung der jeweiligen Gemeinde im regionalen Gesamtkonzept ist eine Frage des Zugangs zu den regional spezifisch ausgewiesenen Ressourcen. Die Stadt gerät damit in nahezu die gleiche Situation als Antragsteller (z.B. für Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung) wie die einzelnen Unternehmen. Diese weitgehende Interessenidentität zwischen Kommunen und standortbezogenen Betrieben wurde im Konzept der Gemeinschaftsaufgabe dadurch organisatorisch berücksichtigt, daß die Kommunen aus der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe ausgeschlossen wurden. Sie sind weder direkt bei der Planaufstellung des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe beteiligt noch formal bei der Durchführung berücksichtigt. Ihre Funktion beschränkt sich auf eine Art Informationsquelle und Gutachtertätigkeit, wenn es darum geht, abzuschätzen, wie attraktiv ein Industriestandort ist oder ob ein konkreter Ansiedlungswunsch mit den städtebaulichen Gegebenheiten in Einklang zu bringen ist (ob Abwasserkapazitäten, Zufahrtswege, lärmfreie Zonen etc. im Wege stehen).

Die Einflußsphäre der Kommunen bei der regionalen Wirtschaftsförderung liegt somit jenseits von Organisations- und Entscheidungsstrukturen, besonders soweit es die Gemeinschaftsaufgabe betrifft.
Durch das Fehlen einer organisierten Beteiligung der Kommunen an der Planung und Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe ist der Form der Klientelbürokratie im vertikalen Aufbau der Verwaltung eine Grenze gezogen. Das Verhältnis der Kommunen zu den übergeordneten Behörden ist durch die jeweilige Stellung der Kommunen untereinander bestimmt. Es ist das Verhältnis der Konkurrenz um spezifische Ressourcen.[1)] Hier ist auch der Anknüpfungspunkt für die Verwaltungshierarchie: Mithilfe der Punkte, um die sich die kommunale Konkurrenz dreht, versucht sich die übergeordnete Verwaltung in die Lage zu versetzen, die nachgeordneten Behörden zu steuern. Die relativ eng dimensionierte Konkurrenzsituation der Kommunen (um Zuweisungen, besondere Auszeichnungen als Schwerpunkt, Kur- oder sonstige Zentrale Orte) erklärt auch die Selektivität der Dimensionen der Konzepte in der Wirtschaftsförderung. Der Übergang von einer stärker Objektbezogenen (i.e. Klientel-) Bürokratie der Kommunen zu einer stärker Konzept-bezogenen (i.e. herrschaftsorientierten) Bürokratie des Landes soll nun auf der Bezirksebene herausgearbeitet werden.

---

1) In einer Zeit der Arbeitskräfteknappheit ging 1973 die Konkurrenz der Kommunen um möglichst hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Image-Werbung war für die Städte das Stichwort für den Wettbewerb um Arbeitskräfte. Die Wirtschaftsförderung in Braunschweig konnte sich davon nicht ausnehmen: "Aus dieser Konkurrenz wird man nicht herauskommen. Das macht heute natürlich fast jede Stadt, wenn ich an die Bremer Werbung denke, die junge Menschen ansprechen soll..."
Es gibt dabei auch keinen Ausweg für die Wirtschaftsförderung, will sie nicht ganz aufgeben: "Eines scheint mir klar zu sein, daß bei der Konkurrenz der Städte untereinander ein Urteil der einzelnen Bürger nicht mehr möglich ist. Man muß sich schon präsentieren, sonst kommt eine Region in Glanz und alles strömt dahin." (Interview Nr.24, S. 3)

4.1.2 Die Wirtschaftsförderung auf Bezirksebene - Ein Beispiel des muddling-through -

Die Wirtschaftsförderung der Bezirksebene ist die erste hierarchische Stufe über der Kommunalebene. Sie beinhaltet die Fachaufsicht über die Wirtschaftsförderung der einzelnen Gemeinden. Sie beinhaltet aber auch gleichzeitig die unterste Durchführungsebene bei der Gemeinschaftsaufgabe. Damit hat sie die wichtige Korrekturfunktion gegenüber den Auswüchsen der Anbieterkonkurrenz der einzelnen Gemeinden und Städte zu leisten. Die Diskrepanz von unpräzisen Zielvorgaben auf der übergeordneten Ebene gegenüber der Notwendigkeit der Auswahl einzelner Antragsteller unter Mittelknappheit schafft genau die Situation, in der eine "rational-umfassende Methode" bürokratischen Handelns nicht möglich ist. Diese Situation ist der Ausgangspunkt für Lindblooms Modell des Inkrementalismus, die Lehre vom "Sich-Durchwursteln".[1] Das Dilemma bürokratischen Handelns der Bezirksebene besteht zwischen dem Zwang zur Selektivität einerseits und der Wahrung der Effektivität der Maßnahmen andererseits. Die Organisation dieses Dilemmas im Arbeitsprozeß der Wirtschaftsförderung des Bezirks zeigt Unterschiede zur kommunalen Wirtschaftsförderung. Gegenüber der handfesten Interessenidentität auf der kommunalen Ebene herrscht beim Bezirk eher ein Entscheidungsprozeß vor, dessen Prämissen als institutionalisierte Unsicherheit beschrieben werden können. Die Notwendigkeit zu "Lauschen" ist für den Bezirk wichtiger als die Rolle des "Mittlers" der Kommunalverwaltung.

---

1) Das Fehlen einer praktikablen Ziel-Mittel-Konzeption im Sinne rationaler Politikverwirklichung bildet den Ansatz für die Überlegungen Lindblooms: "Weil andere Möglichkeiten einfach nicht zur Verfügung stehen, ist die Administration oft gezwungen, über eine Politik zu entscheiden, ohne zuvor über deren Zielbestimmung zu entscheiden." - Charles E. Lindbloom, Inkrementalismus, die Lehre vom "Sich-Durchwursteln", in: W.-D.Narr/ C.Offe, Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, a.a.O., S.165

4.1.2.1 Der Zwang zur Selektivität

Die Organisation der Wirtschaftsförderung auf Bezirksebene ist - vergleichbar mit der Kommune - relativ eng begrenzt. Ein Dezernent ist zusammen mit drei Sachbearbeitern zugleich für die gesamte gewerbliche Wirtschaft, die Werbe- und die Preisangelegenheiten des Bezirks Braunschweig zuständig.[1] Mit der Einrichtung der regionalen Aktionsprogramme und der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" hat sich die Wirtschaftsförderung seit 1969 gegenüber den beiden anderen Aufgabenbereichen in den Vordergrund geschoben.
Der Bezirk umfaßte 1971 ein Wirtschaftspotential mit nahezu 600 Industriebetrieben, die 1971 125 000 Arbeitnehmer zählten und einen Umsatz von 7,7 Mrd. DM aufwiesen.[2] Diesen wirtschaftlichen Unternehmen gegenüber hat der Wirtschaftsförderer den Überblick zu wahren und die Weiterentwicklung zu fördern. Er spricht hauptsächlich von "der Wirtschaft", die gestärkt werden muß. Die Erhöhung und Sicherung der Zahl der Arbeitsplätze - das vorrangige Ziel auf der Kommunalebene - wird als Effekt dieser Aufgabenstellung im Nebensatz erwähnt. Die Förderungsanträge aus den Unternehmen und den Gemeinden (Infrastrukturförderung) werden nicht als einzelne, sondern immer schon im Kontext mit anderen wahrgenommen, was nichts anderes heißt, als daß über Prioritätenbildung eine Selektion vorgenommen werden muß.

> "Die Projekte (gemeint sind Investitionsvorhaben der Wirtschaft und Infrastrukturinvestitionen der Gemeinden) müssen auf der Bezirksebene, müssen überhaupt irgendwo mal abgeklärt werden. Und dafür sitze ich da." 3)

---

1) Organisations- und Geschäftsverteilungsplan für die Regierungspräsidenten/Präsidenten der Niedersächsischen Verwaltungsbezirke, Stand 1973, Anlage B
2) Bericht der IHK Braunschweig, zusammengestellt aus den Statistiken im Anhang
3) Interview Nr. 14, S. 2

Das Konzept für die "Abklärungsarbeit" - man könnte auch Sortieren und Selegieren dazu sagen - wird mit dem Bild der Sanduhr umrissen:

> "Das ist die Verwaltung nach dem System der Sanduhr, von unten aus den Lokalräumen kommt es, trifft sich hier bei der Bezirksebene und geht dann wieder in die Breite der Ministerien. Für mich besteht dann die Aufgabe der Abstimmung mit meinen Kollegen, dem Verkehrsdezernenten, dem Regionaldezernenten oder mal mit diesem oder jenem, damit die Sache abgerundet weitergehen kann." 1)

Das Sanduhrbeispiel meint aber auch noch mehr: Abklären heißt auch auswählen. Darin liegt der eigentliche Effekt.

> "Und da kommen die Leute mit tausend Wünschen und jeder meint, er sei der wichtigste, und hier wird das nun sortiert und hier werden dann die Prioritäten - das Schlagwort - aufgestellt. Jeder ist für Prioritäten, aber wenn er dann hört, er ist der 15., dann sagt er, 'so war das nicht gemeint'. Man muß also hier mit etwas Überredungskunst und machmal auch mit Energie eine Reihenfolge machen. Das ist eine Reihenfolge, die, wenn man es akademisch sieht, wohl ewig umstritten bleibt." 2)

Die Prioritäten werden oft sehr abstrakt gesetzt, so daß die präziseren Vorgaben, welche Anträge wie hoch bewertet werden sollen, zusätzlich erarbeitet werden müssen. Diese Arbeitwiederum ist nicht mehr innerhalb der öffentlichen Verwaltung organisiert, sondern größtenteils ausgelagert als Gutachtertätigkeit der IHKs.
Bei der Kommunalebene wurde bereits erwähnt, daß die Gemeinden gutachterlich zu den Anträgen auf Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe gehört werden. Das betrifft aber nur die infrastrukturellen Voraussetzungen und Folgelasten. Die betriebswirtschaftliche Seite des Förderungsantrages können die Behörden selbst kaum überblicken. Da sie keine amtlichen Unterlagen über die einzelnen Betriebe führt, die dazu Auskunft geben könnten, ist die Wirtschaftsförderung auf die Informationen durch die IHK angewiesen.

---

1) Interview Nr. 15, S. 2
2) Interview Nr. 14, S. 6

Hier haben sich die Aktivitäten der Selbstverwaltungskammer der regionalen Industrie seit 1969, seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe, bereits erheblich erweitert. Bereits 1969 hat die Kammer alle Mitglieder über das neue Investitionshilfegesetz und die regionalen Aktionsprogramme informiert. 197o begutachtete die Kammer 219 Anträge auf Investitionszulage und 1971 waren es 468 Anträge mit einem Investitionsvolumen von 3oo Mio. bzw. 1,5 Mrd. DM. Die bearbeiteten Anträge im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe nahmen im gleichen Zeitraum von 53 auf 58 zu, wobei 1971 die Mittel bereits vor Jahresende ausgeschöpft waren. Hinzu kommen noch jährlich über 1oo Anträge auf Kredite und Bürgschaften, zu denen die IHK Braunschweig Stellung nimmt.[1] Bezieht man also die Selbstverwaltungstätigkeit der Wirtschaft in die Untersuchung ein, dann wird deutlich, weshalb sich auf der unteren Ebene der Wirtschaftsförderung (Kommunen und Bezirk) kaum große organisatorische und personelle Veränderungen trotz erheblicher Ausweitung der Fördertätigkeit nachweisen lassen. Die Antragsteller und die Selbstverwaltungskörperschaften tragen die Hauptlast dieser Arbeit, natürlich im wohlverstandenen eigenen Interesse. Das geht bis in die Durchführungsverordnungen zum Investitionszulagengesetz und der Gemeinschaftsaufgabe:

> "Um den Betrieben im Zonenrandgebiet die Investitionszulagen in dem vom Gesetzgeber beabsichtigten Umfang gewähren zu können, bedarf es jedoch noch besonderer Durchführungsvorschriften. Hierzu hat die Kammer über die Arbeitsgemeinschaft der Zonenrandkammern eine Reihe wesentlicher Anregungen gegeben." 2)

Durch die Vergabe von Gutachten an die Selbstverwaltung der Wirtschaft übernimmt die Bezirksverwaltung die Wertvorstellungen und Machtverhältnisse der Wirtschaft als "Rohmaterial" ihres Verwaltungshandelns. Sie besitzt also kein originär bürokratisches Material, das sie mit ihren Konzepten geschaffen hat. Der eigentliche Arbeitsprozeß der Bezirksebene besteht nun darin, vorgefundenes (Antrags- und Gutachten-)Material mit ebenso von oben vorgegebenen Konzeptvorstellungen in Einklang zu bringen.

1) Zusammengestellt aus den IHK-Berichten Braunschweig
2) Jahresbericht der IHK Braunschweig 1969, S. 73

4.1.2.2 Die Sicherung der Effektivität im Sich-Durchwursteln

Die Bezirksverwaltung ist im hierarchischen Aufbau der Verwaltung ein eigentümliches Gebilde, dessen Existenzform auch recht umstritten war.[1] Der besondere Charakter liegt im Fehlen einer demokratischen Legitimation dieser Verwaltungsstufe in Form eines gewählten Parlaments oder Bezirksrats. Die Bezirksverwaltung ist dadurch eine Organisationsform, in der bürokratisches Handeln am "reinsten" zum Ausdruck kommt: die herrschaftliche Anbindung an die übergeordnete Verwaltung (Ministerien des Landes) kann nicht durch politische Interessenartikulation auf der Bezirksebene gestört werden, während gleichzeitig der Zugriff auf die kommunale Ebene durch die Bezirksverwaltung über Fach- und Rechtsaufsicht möglich ist. Die Bezirksverwaltungen waren in dieser Form schon immer reine Instrumente der Landesverwaltung für die regional unterschiedlichen Probleme, soweit sie der Gestaltung durch die Landespolitik unterlagen.[2]

Die Bezirksverwaltung stellt in erster Linie den regional verlängerten Arm der Landesverwaltung dar. Umso wichtiger

---

1) Im Referentenentwurf zum 8. Gesetz zur Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen wird darauf hingewiesen, daß einige Bundesländer die Bezirksverwaltungen abschaffen wollten.Die Kreisreform sollte durch die Vergrößerung der Landkreise demokratisch legitimierte Verwaltungseinheiten auf Regionalebene schaffen. Doch im Verlauf der Gebietsreform entschieden sich alle betroffenen Länder (bes. Baden-Württemberg) für die Beibehaltung der Mittelinstanz; vgl. dazu den "Referentenentwurf zum 8. Gesetz zur Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen, Abschnitt II, S. 3 f. und Punkt VII der Schlußkonzeption der Landesregierung für die Verwaltungsreform, LT-Drucksache 6/2900 des niedersächsischen Landtags.

2) Der "Referentenentwurf" befürwortet die Ausschaltung demokratischer Willensbildung auf der Bezirksebene zugunsten erhöhter "Effektivität": "Hier (auf Bezirksebene/ hdw) kann schnell und wirksam in zwangloser oder in institutioneller Form die erforderliche Abstimmung aller beteiligten Belange herbeigeführt werden." (Referentenentwurf zum 8. Gesetz zur Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen, a.a.O., Abschnitt II, S.1)

ist es, daß der Arbeitsprozeß der Bezirksverwaltung gleichzeitig die Realisierung eines dezentral ausdifferenzierten eigenständigen Politikkonzeptes darstellt, für den die Phänomenbeschreibung des muddling-through zutrifft. Denn die Situation des Sich-Durchwurstelns impliziert einen eigenen Entscheidungsbereich. Da die Grenzen dieses Entscheidungsbereichs nicht formal festgelegt und erkennbar sind, bedeutet die Realisierung dieses Handlungsrahmens einen komplizierten Abstimmungsprozeß. Die Wirtschaftsförderung des Bezirks kann nur im allseitigen Abtasten, Fühlungnehmen und "Lauschen" versuchen herauszufinden, unter welchen Bedingungen eine Entwicklung im Bezirk möglich ist: Der Bezirksdezernent für Wirtschaft: "

> "Ja, wir sind und stehen in dauerndem Kontakt zu unserem Landesplaner, der einen Stock höher sitzt, zu unserem Städtebaudezernenten, der ein paar Meter weitersitzt, zu der Industrie- und Handelskammer, mit der ich jeden Tag telephoniere, und es wird da nicht irgend etwas formal, und es kommt ja nicht von alleine. Nun, Sie können ja nur Anregungen aufgreifen. Sie können ja nicht sagen, daß der und der Konzern diesen und diesen Betrieb in Braunschweig hinbaut, sondern Sie können nur lauschen durch den dauernden Kontakt." 1)

Da aus der jeweiligen Sache heraus keine Prioritätenentscheidung zwingend möglich ist, da jeder Antrag für sich der wichtigste zu sein scheint, behilft sich die Bezirksinstanz mit dem Blick nach oben, d.h. sie versucht, sich an den Vorgaben der Landesregierung und der Landesministerien zu orientieren. Gerade die halbe Entscheidungskompetenz, die dem Bezirk bei der Abwicklung der regionalen Wirtschaftsförderung zugeschoben ist, macht seine Mittlerrolle so effektiv. Sie schiebt ihm die Hauptarbeit der Auswahl zu, ohne damit die endgültige Verteilung schon festzulegen:

> "Also die Stadtdirektoren und die Fabrikdirektoren, die Stadtkämmerer und die Finanzprokuristen, die tauchen hier auf und es wird dann alles besprochen, und ich habe dann die Aufgabe, die gesamten Projekte juristisch, administrativ, finanziell nach den Richtlinien völlig abgerundet, so völlig vernünftig an die Ministerialinstanzen weiterzugeben, daß man das dann durchlesen und in 1o Minuten alles aus den Akten ersehen und dann sagen kann, ja die kriegen Geld; die 5o %, die ein bißchen mehr und die ein bißchen weniger..." 2)

1) Interview Nr. 14, S. 17
2) Interview Nr. 14, S. 14

Die Wirtschaftsförderung der Bezirksebene bringt "Vernunft" in die Konkurrenzsituation der Antragsteller. Damit ist nicht eine absolute Vernunft gemeint, sondern die Schaffung einer bürokratischen Form für den Verteilungswettbewerb staatlicher Mittel. Es ist die Vergesellschaftung des Wettbewerbs qua Bürokratie, die Max Weber auch bürokratische Rationalität genannt hat. Sie impliziert die Ausschaltung des Konflikts durch Konsens und Einsicht in die Vernünftigkeit staatlicher Regelungen. Die Wirtschaftsförderung hat sich über die Wirkung der bürokratischen Regelungen rückzuversichern, das Konfliktpotential zu testen. Dazu besitzt sie auch ein spezifisches und differenziertes Instrumentarium.

Im Einzelfall ist es gar nicht so leicht, dem Antragsteller zu sagen, er sei nicht förderungswürdig, sein Nachbar aber schon. Bei diesem Problem der Auswahl wird deutlich, weshalb sich das Arsenal an Fördermaßnahmen zu einem bunten, kaum noch überschaubaren Fleckerlteppich ausgewachsen hat (vgl. die von der IHK Braunschweig versandten Kataloge der Zuschußmöglichkeiten im Anhang - über 50 Fördermaßnahmen treffen allein im Kammerbezirk zu!). Es geht also nicht um das Ja oder Nein bei der Beantwortung eines Finanzierungsantrages. Der Bezirksdezernent gibt zu verstehen, daß es in vielen Fällen um die entsprechende Formulierung des "Jein" ankommt; und er sieht eben darin seine wichtige Aufgabe, Ärger zu vermeiden:

> "Ja, das ist auch das administrative. Wenn ich da jemand gar nicht befürworten will, dann rede ich den Leuten das aus und suche nach anderen Hilfen. Ich sage, hier können Sie nichts kriegen, aber vielleicht können Sie eine Steuerermäßigung kriegen oder so. Ich bin eine Clearing- oder Beratungsstelle und lege soundso viele Sachen gar nicht als Antrag vor. Sie werden sozusagen in einen anderen Kanal geleitet." 1)

---

1) Interview Nr. 14, S. 14

Die sog. flankierenden Maßnahmen, die finanziell oft unbedeutenden Hilfsmöglichkeiten sind es, die dem Wirtschaftsförderer den im Grunde bereits getroffenen Auswahlprozeß bei der Durchführung erleichtern. Geht es beim Abspeisen uninteressanter Wünsche meist darum, das Maß des unbedingt erforderlichen Minimums zu finden, so versucht der Wirtschaftsförderer für die dicken Fische möglichst viele Förderungsmaßnahmen kumulativ anzuwenden, was letztlich wieder zu Lasten der kleineren Anträge geht. Wenn dann "Pannen" passieren, wie im Falle Rollei in Braunschweig, dann wird dies nicht als systematischer Fehler des gesamten Förderungssystems angesehen, sondern eben nur als bedauerlicher Einzelfall.

Die Situation inkrementellen Verwaltungshandelns verbleibt jenseits einer Generalisierung der Einzelfälle. Es besteht höchstens eine Sphäre latenter Regulierung, deren Manifestwerden nur von Fall zu Fall erfolgen kann. Was Lindbloom als "iterative Methode der begrenzten Vergleiche" nennt, bei der die Rationalisierung des Handelns in der Trennung von Mitteln und Zielen nicht möglich und die deshalb tendenziell theoriefeindlich ist[1], bringt der Wirtschaftsförderer des Bezirks auf seine Weise zum Ausdruck:

> "Man kann keinen wissenschaftlichen Beweis dafür anführen, ob man erst das Hallenbad und dann die Schule baut oder umgekehrt. Das ist von Ort zu Ort verschieden und geht ein bißchen nach Gelegenheit und ein bißchen nach Erfahrung. Wobei man sich auch mal irren kann, aber die Erfahrung ist der beste Weg."[2]

Die Quintessenz dieser Erfahrung der Bezirksinstanz findet Eingang in die Richtlinien der Landesministerien und wirkt über die Richtwerte und Förderungskriterien auch institutionell sanktioniert auf die Bezirksebene zurück.

---

1) siehe Charles E. Lindbloom, Inkrementalismus..., a.a.O., S. 164

2) Interview Nr. 14, S. 6

"Der Rahemnplan wird ja fortgeschrieben und wenn irgend etwas auftaucht, dann wird es ja gemeldet. Da werden große Erfahrungsberichte geschrieben, es finden Dienstbesprechungen statt, wo man meint, daß etwas geändert werden müßte, gibt es ein Palaver, wo die Leute sich mal ausreden müssen." 1)

Im Rahmen dieser Richtwerte besitzt die Bezirksverwaltung faktisch eine Entscheidungskompetenz, die in der Notwendigkeit zur Selektion bei der Vielzahl der Förderanträge begründet ist. Der Unterschied zur Kommunalebene liegt daher in der konzeptionellen Bindung an bestimmte Kategorien von Anträgen, während die Kommunen nahezu alle Anträge unterstützen. Die Wirtschaftsförderung des Bezirks unterstützt in Wirklichkeit nicht die Wirtschaft als Summe aller Betriebe, sondern nur noch die "wichtigsten" Aspekte daraus. Hier liegt auch der Unterschied zwischen der direkten Klientelbürokratie der Kommune und der Situation des muddling through des Bezirks. Dort, wo die Wirtschaftsförderung der überkommunalen, regionalen Ebene stärker im Sinne der Klientelbürokratie, d.h. umfassend und direkt jeden Antrag berücksichtigend bearbeiten soll, haben sich auch auf regionaler Ebene eigene Organisationsformen der Wirtschaftsförderung herausgebildet: die Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Diese zusätzlichen Organisationsformen (zusätzlich zur kommunalen und Bezirks-Wirtschaftsförderung) entstanden hauptsächlich dort, wo Regionen "im Aufbruch", d.h. fähig für eine rasche und umfassende Industrialisierung erschienen. Das war Ende der 60er Jahre hauptsächlich das Weser-Ems-Jade-Gebiet und der Küstenstreifen der Unterelbe.

1) Interview Nr. 15, S. 15. Die Bürokraten nennen diese Art des Erfahrungsaustausches auch gerne "Gegenstromverfahren", wenn es formal institutionalisiert ist. Das bedeutet, daß die vorgesetzten und nachgeordneten Stellen scheinbar gleichermaßen am Zustandekommen von Entscheidungen beteiligt sind. Das Gegenstromverfahren ist ein Mittel innerbürokratischer Konfliktbewältigung, das nichts darüber aussagt, wodurch die Entscheidung letztlich bestimmt wurde.

Als GmbHs, bei denen sowohl die Behörden (Städte, Landkreise und Bezirksvertreter - manchmal auch Vertreter des Wirtschaftsministeriums) als auch die Wirtschaft und Verbände vertreten sind, entwickelten sie eine eigene Form der Bürokratie, deren Hauptaufgabe es sein sollte, unbürokratisch vorzugehen.[1)]

Das klingt schon beinahe paradox, wenn auf der einen Seite der Wirtschaftsförderer des Bezirks seine bürokratische Funktion darin sieht, möglichst umsichtig und vielseitig alle Vorschriften und Interessen abzuwägen, wenn er das Bündel an Förderungsanträgen zusammenstellt, und wenn auf der anderen Seite die Wirtschaftsförderungsgesellschaften "unbürokratisch" arbeiten sollen. Werden dort etwa die Richtlinien und Vorschriften nicht mehr so genau beachtet? Ober werden dann bestimmte Interessen in der Abstimmung unterschlagen? Geht es in einer solchen kurzgeschlossenen Organisationsform von Wirtschaft und Verwaltung darum, Pannen in der Entwicklung, wie z.B. die Braunschweiger Rollei- oder Magnitor-Viertel-Pannen zu vermeiden oder wird dadurch Wirtschaftsförderung als Hasard-Spiel nur noch besser systematisiert?

Ruft man sich die Entwicklung der Konzepte der Industrieförderung im 3. Kapitel ins Gedächtnis, dann wird deutlich, daß die extensive Industrieförderung (Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze, wo immer es geht) in die Zeit vor dem Wirk-

---

1) Im Neuen Archiv für Niedersachsen wurden die Gründungs- und Ergebnisberichte der einzelnen niedersächsischen Wirtschaftsförderungsgesellschaften dargestellt. Ihre Aufgabe ist die fachkundige Beratung und die Scharfung der "notwendigen Kontakte zu den entsprechenden öffentlichen Stellen". Siehe: Wilfried Thomas, Zur Gründung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ostfriesland-Unterems, NArchfNds, Bd 19,197o, S.168. Joachim Lemelsen, Zur Gründung der ersten niedersächsischen Wirtschaftsgesellschaft in Oldenburg 1967, NArchfNds, Bd.19 1969, S.71, ders.,Zur Gründung von Wirtschaftsförderungsgesellschaften in Niedersachsen,NArchfNds, Bd. 18, 1969, S.254.Gerhard Wachsmann, Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Weser-Jade-GmbH, NArchfNds, Bd. 19, 197o, S.284.

samwerden der Gemeinschaftsaufgabe fällt. Genau zu dieser Zeit wurden die niedersächsischen Wirtschaftsförderungsgesellschaften gegründet:

- Wirtschaftsförderungsgesellschaft des Landkreises Osterholz (1966)
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft Oldenburg (1967)
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ostfriesland-Unterems (1968)
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft Weser-Jade-GmbH (1969)
- der Landkreis Northeim hat 1969 seine Wirtschaftsförderung in die Hände der "Beratungsgruppe Intertraffic" gelegt.[1)]

Nach Vorstellungen von Quidde sollten diese Organisationsformen der Wirtschaftsförderung, in denen Senatoren, Verwaltungsbeamte und öffentliche Kreditinstitute vertreten sind, eine umfassende Klientelvertretung in Form von "Full-Service-Gesellschaften" darstellen. Die Größenordnung und die Ansiedlungswünsche relevanter Ansiedlungsunternehmen (Zweigbetriebe von Großunternehmen) waren mit den Mitteln, die einzelnen Kommunen zur Verfügung standen, nicht mehr zu bewältigen. Mit dieser zusätzlichen Organisationsform der Wirtschaftsförderung der überkommunalen Ebene wurde ein Instrument zur Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen geschaffen, das die Abstimmungserfordernisse der staatlichen Regionalverwaltung nicht zu berücksichtigen brauchte und unterlaufen konnte, und das gleichzeitig die staatliche Bürokratie von dem aktuellen Arbeitsdruck entlastete.[2)]

---

1) zusammengestellt aus den Berichten des Neuen Archiv für Niedersachsen, ebenda

2) Lemelsen hat die Entlastungsfunktion besonders hervorgehoben: "Wenn es in Niedersachsen bisher auch noch keine Einrichtungen von solchem Gewicht gibt, so zeichnet sich doch ein zunehmendes Interesse am Auf- bzw. Ausbau von Förderungsgesellschaften in vielen Landesteilen ab. Anlaßgebend dafür sind die wachsenden Aufgaben zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und steigende fachliche und organisatorische Anforderungen besonders auf dem Gebiet der Industrieansiedlung. Ihnen sind die Kreis- und Gemeindeverwaltungen im Rahmen der herkömmlichen Arbeitsmöglichkeiten kaum noch in ausreichender Weise gewachsen. J. Lemelsen, Zur Gründung von Wirtschaftsförderungsgesellschaften in Niedersachsen, a.a.O., S. 254

Dieser Charakter der Wirtschaftsförderungsgesellschaften als Klientelorganisation der Industrie oberhalb der Kommunen wird aus den weitergehenden Forderungen der IHKs deutlich, die für eine Ausweitung des durch diese Gesellschaften abgedeckten Gebietes plädierten und 1969 eine "Küstenland-GmbH" forderten, aus der dann die Weser-Jade-GmbH wurde. Schließlich erreichten sie 1971 auf Landesebene die Gründung einer "Landesentwicklungsgesellschaft".[1)]
Damit ist die Interessenvertretung der Wirtschaft in Ergänzung zur Selbstverwaltung der Wirtschaftsverbände (IHK, Handwerkskammern, Landwirtschaftskammern usw.) nicht nur in den bedeutenden Entwicklungsregionen, sondern auch auf Landesebene durch eine halbbürokratische Organisationsform hergestellt. Die öffentliche Verwaltung der Wirtschaftsförderung ist zugleich formal von der Aufgabe der Klientelverwaltung entlastet und kann auf ihren höheren Ebenen andere Mechanismen der Aufgabenerfüllung zum zentralen Gegenstand des Arbeitsprozesses machen.

4.1.3 Regionale Wirtschaftsförderung in der Landesverwaltung - Das Beispiel der Bargaining-Orientierung -

Es ist vorweg klarzustellen, daß die Wirtschaftsverwaltung durchgängig ihre engen Klientelbindungen und -verbindungen besitzt. Das wird gerade von den Interessenten offen zugegeben:

> "Hier (bei der Standortwahl/hdw) bietet die öffentliche Wirtschaftsförderung einen ausgezeichneten und in ihrer Art einmaligen Service. Quer über die Bundesrepublik gespannt, existiert ein engmaschiges Netz von Institutionen, die sich die systematische standortbezogene Datenerfassung und Beratung investitionswilliger Unternehmer zum Ziel gesetzt haben. Seien

---

1) Siehe dazu das Zentralorgan der IHKs Niedersachsens, die Niedersächsische Wirtschaft; Jahresbericht 1968 der IHK Niedersachsen, Niedersächsische Wirtschaft 1969, S. 366; und S. 768, wo sich die IHK Oldenburg als "Entwicklungshelfer" anbietet. Zur Landesentwicklungsgesellschaft siehe Niedersächsische Wirtschaft 1971, S. 202, wo Wirtschaftsminister Greulich die Gesellschaft charakterisiert: "Die Landesentwicklungsgesellschaft bedeutet eine Erweiterung

es privatrechtliche Gesellschaften im öffentlichen Eigentum, Sonderabteilungen in Ministerien oder kommunale Wirtschaftsförderungsämter - immer findet der standortsuchende Unternehmer auskunftbereite, aktive und diskrete Berater." 1)

Was es bei der Analyse des bürokratischen Arbeitsprozesses auf der Ministerialebene des Landes zu erklären gilt, ist der große Anteil der Arbeiten und Beschäftigten, die sich nicht mit den einzelnen Anträgen und Projekten der Wirtschaftsförderung befassen (vgl. die Übersicht über die Aufgabenverteilung auf Seite 259).
Wenn man noch die Schilderung des Arbeitsprozesses aus dem Bereich der Kommune und des Bezirks im Ohr hat, wie es um Anträge, einzelne Firmen und eine Vielzahl von Koordinationsgesprächen und Abstimmungen mit den vorhandenen Richtlinien geht, dann erscheint die Problemebene der Landesverwaltung - über die ja all diese Anträge auch laufen -

---

Noch Anmerkung 1, Seite
des Finanzierungsspielraums und Verbesserung des Förderinstrumentariums durch zusätzliche Landesbürgschaften, Werbung, Beratung und Strukturanalyse.

1) Norbert Schneider, Geld und Service für den Standort, Handelsblatt v. 29.1.1975, S. 19
Dieses Zitat bestätigt in der Nennung der spezifischen Kontaktstellen unsere These zur Organisation des Klientelbezugs, der auf Kommunalebene direkt durch das Amt für Wirtschaft, auf der Regionalebene und darüber durch private Gesellschaften (mit öffentlichen Geldern) und auf der Ministerialebene durch Sonderbürokratien hergestellt wird. Die entsprechende Sonderorganisation ist im niedersächsischen Wirtschaftsministerium das Referat 23 "für die Durchführung von Industrieansiedlungen", vgl. Übersicht S.

seltsam abstrakt: Wachstum, Berücksichtigung des Menschen, Länderanteile an der Gesamtfinanzierung, Abgrenzungskriterien der Fördergebiete und Schwerpunktbereiche. Man kann sich kaum noch vorstellen, daß Wachstum nichts anderes ist als größere und neue Industriebetriebe, daß Berücksichtigung des Menschen nur bedeutet Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze, und daß das Material, die konkreten Fälle, womit diese Begriffe überhaupt nur zu füllen und denkbar sind, immer nur Fälle der nachgeordneten Bezirke und Kommunen bzw. Landkreise Niedersachsens sein können. Es ist also die Frage, unter welchen Voraussetzungen verlieren diese Fälle ihre Konkretheit und unter welchen Voraussetzungen bekommen die Aggregate und Sammelbegriffe des Wirtschaftsministeriums ihren Sinn?

Übersicht über die Aufgabenverteilung bei der Bearbeitung der Gemeinschaftsaufgabe im niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft und Verkehr

- zusammengestellt nach dem Geschäftsverteilungsplan. Stand 1974 -

Grundsatzaufgaben

Ref. Strukturpolitik

- Grundsatzfragen der reg. und sektoralen Strukturpolitik
- lang- und mittelfristige Landesentwicklung
- Fragen der GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
- Fragen der Förderung des Zonenrandgebietes
- Raumordnung und Landesplanung
- Standortfragen
- Regionalpolitik in der EWG

Finanzierung

Ref. Finanzierung gewerbl. Projekte

- Mitwirkung bei der Aufstellung und Fortschreibung der Rahmenpläne
- Verplanung der GA-Mittel für Projekte der gewerbl. Wirtschaft und der kommunalen Infrastruktur
- Angelegenheiten abgeschlossener Förderprogramme des Bundes
- Aufstellung und Abwicklung der Jahresprogramme, Abwicklung und Erstattung aus Bundesmitteln

Ref. Finanzierung - Infrastrukturprojekte

- Investitionszulage
- Finanzierungshilfen aus Landes- und Bundesmitteln für Maßnahmen der sektoralen Wirtschaftsförderung, insbes. im Zonenrandgebiet
- Sonderprogramme (Konjunktur, Umweltschutz, Erstinnovationen)
- Facharbeiter-Wohnungsbau
- Finanzierung von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung
- Finanzierung der nds. Landesentwicklungsgesellschaft mbH.

Ref. Bürgschaften

- Allgemeine Angelegenheiten von Landes- und Bundesbürgschaften (auch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe)
- Allgemeine Angelegenheiten des ERP-Wirtschaftsplanes
- ERP-Sonderprogramme
- Kartei über sämtliche Finanzierungshilfen

4.1.3.1 Ausgangspunkt: die Länderkonkurrenz

Der Aufgabenkatalog der vier wichtigsten Referate zur Bearbeitung der Gemeinschaftsaufgabe, aber auch die Erfolgsdarstellung der Förderleistungen zeigen das Übergewicht der Finanzierungsseite. Es geht um Mark und Pfennig verfügbarer Fördermittel. Dabei läuft der Vergleich auf der Länderebene: Bayern und Niedersachsen beanspruchten zusammen über ein Drittel aller regionalpolitischen Fördermittel (Investitionszuschüsse, Investitionszulagen und ERP-Kredite).

Tabelle 18: siehe Seite 261/62

Niedersachsen erzielte mit den Förderbeträgen in den entscheidenden Jahren der Hochkonjunktur 1972/73 ein effektives Verhältnis von Fördermitteln/Investitionsvolumen, während Bayern ein günstiges Verhältnis von Fördermitteln/Arbeitsplatz aufzuweisen hat. Unterschiedliche Konzepte und Standortbedingungen schlagen sich in diesen Zahlen nieder. Die Selektivität der Standorte der einzelnen Bundesländer auf die gewerblichen Institutionen zeigt sich noch deutlicher bei einer Aufschlüsselung der geförderten Investitionen nach Wirtschaftsbereichen im Vergleich der Bundesländer:

Tabelle 19: siehe Seite 263

Die Hälfte aller regionalpolitisch geförderten Investitionen der chemischen Industrie und Mineralölverarbeitung, weit über ein Drittel bei Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau und nahezu ein Drittel beim Gaststätten- und Beherbungsgewerbe (das sind die drei am stärksten geförderten Wirtschaftsbereiche) lagen 1972/73 in Niedersachsen, das damit eine führende Position in der regionalen Wirtschaftspolitik innehatte. Im niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft und Verkehr arbeitete eine ganze Abteilung mit mehreren Referaten an diesem Erfolg. Bei den Interviews konzentrierten wir uns auf die Referate "Strukturpolitik", "Finanzierung gewerblicher Projekte" und "Finanzierung - Infrastrukturprojekte".

Tabelle 18: Geförderte neue Arbeitsplätze, das geförderte Investitionsvolumen, die Zahl der geförderten Investitionsvorhaben und die für Investitionen der gewerblichen Wirtschaft zur Verfügung gestellten Finanzierungshilfen sowie das geförderte Investitionsvolumen für Infrastrukturmaßnahmen, die Zahl der geförderten Investitionsvorhaben und die zur Verfügung gestellten Finanzierungshilfen im Zeitraum 1.1.1972 bis 31.12.1973 1)

Regionale Aktionsprogramme	Gewerbliche Wirtschaft Mit der Investitionszulage 1) und oder mit GA-Mitteln 2) gefördert				Mit Mitteln des ERP-Programms 3) gefördert		
	Neue Arbeitsplätze	Inv.-Volumen in Mio DM	Zahl d.Inv.-Vorhaben	Hierfür Bew.Zusch. in Mio DM	Inv.-Volumen in Mio DM	Zahl d.Inv.-Vorhaben	Hierfür Zuges.Kredite in Mio DM
Nordwestniedersachsen	30 967	3 153,6	830	21,5	362,7	1 197	82,5
a) Teil Niedersachsen	29 501	3 078,5	814	20,4	354,0	1 184	81,0
Niedersächsisches Zonenrandgebiet	40 708	4 172,3	2 187	37,3	238,1	666	49,6
Niedersachsen insgesamt	70 209	7 250,8	3 001	57,7	592,1	1 850	130,6
Bayern insgesamt	67 711	4 516,7	3 347	39,9	554,1	1 425	119,7
Reg.Aktionsprogramme zusammen	257 603	22 592,5	10 412	278,8	1 995,2	5 492	429,2
Reg.Aktionsprogramme 1.1.69 - 31.12.71	255 585	14 430,7	8 836	315,8 5)	2 262,5	6 889	643,4
Reg.Aktionsprogramme 1.1.69 - 31.12.73 insges.	513 193	37 023,2	19 248	588,6	4 257,7	12 351	1 072,7

1) Quelle: Investition in die Sicherheit, 21 regionale Aktionsprogramme, in: Das Handelsblatt, 28.1. 1975, S. 21-26

Fortsetzung nächste Seite

Fortsetzung Tabelle 18:

Regionale Aktionsprogramme	Infrastruktur der Gemeinden mit GA-Mitteln gefördert[2]			mit Mitteln des ERP-Programms[4] gefördert		
	Inv.-Volumen in Mio DM	Zahl d.Inv.-Vorhaben	Hierfür Bew. Zusch. in Mio DM	Inv. Volumen in Mio DM	Zahl d.Inv.-Vorhaben	Hierfür zuges.Darlehen in Mio DM
Nordwestniedersachsen	254,8	158	76,2	110,9	100	40,8
a) Teil Niedersachsen	254,8	158	76,2	106,9	99	39,7
Niedersächsisches Zonenrandgebiet	177,3	132	72,0	58,9	47	25,6
Niedersachsen insgesamt	432,1	290	148,2	165,8	146	65,3
Bayern insgesamt	244,0	312	120,8	148,6	87	56,0
Reg.Aktionsprogramme zusammen	1 223,1	1 025	497,0	701,2	578	256,6
Reg.Aktionsprogramme 1.1.69 - 31.12.71	1 230,5	1 626	416,0	658,5	452	248,3
Reg.Aktionsprogramme 1.1.69 - 31.12.75	2 453,6	2 651	913,0	1 359,5	1 030	504,9

1) Nach § 1 Abs.4 des Investitionszulagengesetzes wurden Bescheinigungen erteilt; die hieraus resultierenden Ausfälle von Steuereinnahmen werden durchschnittlich vom Bund mit 47,5, den Ländern mit 47,5 und von den Gemeinden mit 6 % getragen.
2) Es handelt sich hierbei um Mittel der GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"(50% Bund, 50% Land). Im Übergang zur GA kommen noch Mittel des regionalen Förderprogramms hinzu.
3) Es handelt sich hierbei um das ERP-Programm für kleine und mittlere Unternehmen 1972 und 1973 mit der jetzigen: ERP-Regionalprogramm. Eine Addition der Spalten 3 und 6 bzw. 4 und 7 führt in geringem Umfang zu Doppelzählungen.
4) Es handelt sich hierbei um das ERP-Programm zur Verbesserung des Wohn-und Freizeitwertes in gemeinden 1972 und 1973 mit der jetzigen Bezeichnung: ERP-Gemeindeprogramm
5) Es handelt sich hierbei um Mittel des Regionalen Förderungsprogramms.

Tabelle 19: Geförderte Investitionsvolumen nach Bundesländern und ausgewählten Wirtschaftsbereichen der Förderungsstatistiken für den Zeitraum vom 1.1.1972 bis 31.12.1975 (in Mill.DM) 1)

Bereich	Schles-w.-Holst	Bremen	Nieder-sachs.	NRW	Hessen	Rhld.-Pfalz	Saar-land	Bad.-Württ.	Bayern	Insge-samt
Chem.Industrie und Mineralölverarb.	708,5	0,1	1290,0	40,7	117,3	107,5	44,8	29,3	191,3	2529,5
Kunststoff-,Gummi und Asbestverarbeitung	77,0	2,9	329,1	66,4	194,8	176,2	36,0	54,3	151,1	1092,8
Gewinnung u.Verarb.v. Steinen u.Erden;Feinkeramik u.Glasgewerbe	247,9	0,3	299,0	73,3	98,7	61,3	134,2	113,1	[illegible]	1081,7
Eisen- und NE-Metallerzeugung, Gießerei u.Stahlverformung	24,6	-	571,8	90,7	20,3	71,1	149,3	[illegible]	116,6	1044,3
Stahl-, Maschinen und Fahrzeugbau	456,0	39,3	2439,7	151,4	643,1	467,1	761,7	116,7	290,9	5079,1
Elektrotechnik, Feinmechanik u.Optik;Herst. von EBM-Waren, Musikinstr.,Sportgeräten, Spiel-u.Schmuckwaren	174,3	2,4	585,6	61,2	92,3	139,0	54,3	70,3	498,7	1477,6
Holz-,Papier- und Druckgewerbe	109,3	4,3	413,3	65,7	292,3	127,4	89,7	109,3	352,3	1764,7
Leder, Textil- und Bekleidungsgewerbe	65,3	-	180,6	56,1	209,3	93,5	23,7	54,4	459,3	1142,6
Nahrungs- und Genußmittelgewerbe	178,3	6,3	583,3	27,6	93,2	255,2	21,3	47,3	280,9	1492,3
Gaststätten- u. Beherbergungsgewerbe	175,3	-	567,1	73,3	74,6	179,6	66,1	102,6	605,2	1843,1
zusammen	2033,3	59,2	6836,3	706,1	2111,6	1459,3	1367,-	796,3	3416,2	21809,3
1.1.1972-31.12.1974	1761,-	-	5479,3	568,3	1694,3	1504,3	1079,3	639,3	2697,3	17213,3
1.1.1975 - 31.12.1975	1272,3	59,2	1356,3	137,8	417,3	955,3	287,7	157,3	718,9	5595,3

1) Quelle: ebenda

Auf die Frage nach den Zielsetzungen der regionalen Wirtschaftsförderung kam im Wirtschaftsministerium die Antwort:

> "Nach wie vor bleibt das Ziel, ein regional gleichgewichtigeres Wachstum zu erreichen. Das ist dann zweierlei: einmal das Wachstum und zweitens die regionalen Unterschiede des Wachstums zu verbessern." 1)

Diese Zielsetzung beinhaltet einen Zielkonflikt zwischen Wachstum und regionalem Ausgleich, der in spezifischer Weise aufgehoben wird. Die Bewältigung des Zielkonfliktes erfolgt in der Arbeitsteilung von Finanz- und Grundsatzreferat und bestimmt den Arbeitsprozeß der Landesebene. Der Vertreter des Finanzreferates betont die Funktion der Gemeinschaftsaufgabe als verdeckter Finanzausgleich zwischen den Ländern, dessen "gewachsene" Finanzmasse nur schwer zu verändern ist. Die Argumentation dazu soll das Grundsatzreferat liefern:

> "Der Rahmenplan wird in den einzelnen Ländern bearbeitet, primär und im Rahmen von der Grundsatzfrage her, weil eben die Strukturpolitik den Kern dieser Dinge darstellt. Es sind ja zwei Teile, einmal der Finanzierungsteil, der läuft ja hier sowieso ganz von alleine. Aber man kann das eben nicht so abstrakt sehen, man kann eben nicht nur die Finanzierung sehen und dann das andere... Man ist übereingekommen, sich an bestimmten Größen, Hilfsgrößen, zu orientieren (Bevölkerungssalden, Beschäftigungssalden, die müssen entsprechend abgebaut und berücksichtigt werden). Zum 1.1.1975 soll es eine neue Abgrenzung geben und jedes Land versucht alles hineinzubekommen, was es hineinbekommen kann. Was aber inhaltlich dabei herauskommen wird schließlich, weiß heute noch keiner. Nur hat es dann wieder mit Fragen der Finanzmasse etwas zu tun." 2)

Es wurde bereits oben von der "gewachsenen" Finanzmasse gesprochen, die das Land Niedersachsen vom Bund als Anteil für die regionale Wirtschaftsförderung erhält. Der "Wachstumsprozeß", in dem sich solche Länderanteile herausbilden, ist bei genauerem Hinsehen ein Konkurrenzkampf der einzelnen Länder bzw. zwischen Bund und Ländern um die insgesamt zur

---

1) Interview Nr. 6, S. 1
2) Interview Nr. 6, S. 7

Verfügung stehenden Finanzmittel.[1] Bürokratisch ausgetragen wird dieser Konkurrenzkampf mit den so simpel erscheinenden Abstraktionen der Aggregatdaten des Wachstumsprozesses: Bruttoinlandprodukt, Wanderungssalden, Produktivitätskennzahlen, Arbeitslosenquoten u.ä. Hier bekommt dann auch die Landesplanung und Raumordnung ihre Bedeutung als Argumentationshilfe. Für die Wirtschaftsförderung des Landes hat dieser Verteilungskampf um die Bundesmittel einen doppelten Aspekt. Die Schwächen der Wirtschaftsstruktur Niedersachsens sind zwar willkommener Anlaß, an fremde Geldquellen heranzukommen, die Mittelverwendung soll jedoch im Sinne der Landespolitik geschehen. Dann bedeutet regionale Wirtschaftsförderung oft nicht so sehr die Förderung einer Region, sondern die Förderung der Einnahmequellen des Landes, denn nur über die eigenen Finanzmittel kann das Land wirklich frei verfügen.
Hier liegt aber auch gleichzeitig der Haken der ganzen Gemeinschaftsaufgabe: Die Finanzschwäche einiger Bundesländer macht es ihnen fast unmöglich, mit dem Problem der regionalen Arbeitslosigkeit selbst fertig zu werden. Das Kriterium für Zuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ist aber nun die Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze und nicht direkt die Realsteuerkraft der geförderten Industrieinvestitionen - zu kapitalintensive Industrieansiedlungen bekommen sogar nur gekürzte Zuschüsse. Damit fällt das aktue. Problem der Gemeinschaftsaufgabe, nämlich Schaffung möglichst vieler Industriearbeitsplätze, und das Interesse des Landes an meist kapitalintensiven Wachstumsindustrien tendenziell auseinander. Die Wirtschaftsförderung des Landes

1) In der Tagespresse erscheint dieser Konkurrenzkampf primär unter parteipolitischen Prämissen, z.B. als Vorwurf, die SPD-Bundesregierung bevorzuge das SPD-regierte Niedersachsen und vernachlässige das CSU-regierte Bayern. Vgl. "Bayern fühlt sich stiefmütterlich behandelt", Süddeutsche Zeitung v. 2.1.1976, S. 16

versucht den Zielwiederspruch dadurch aufzulösen, indem sie mit ihren unpräzisen Aggregatdaten sowohl die Masse der Zuschüsse sichern als auch die Handlungsfreiheit für die Verwendung im Rahmen der Landespolitik erhalten will. Wie stark die Konkurrenzsituation der Länder untereinander ist, zeigt sich auch daran, daß die Zustimmung finanzstarker Länder (z.B. NRW) nur dadurch zu erhalten war, daß dort auch ein regionales Aktionsprogramm eingerichtet wurde.[1] Das konkret und inhaltlich ausgearbeitete Programm wird zur Hülse, deren Qualität sich danach bemißt, ob alle Interessen untergebracht werden können:

> "Wir wollen durchaus das ganze als Gemeinschaftsaufgabe betreiben und deshalb warten wir auch noch, wie sich die Gutachten (zur Frage der Gebietsabgrenzung) entwickeln werden, und wir hoffen, daß wir dann auch alle niedersächsischen Interessen unterbringen können. Was wir wollen, das ist klar. Wenn wir Wachstum erreichen können und einen regionalen Ausgleich, dann können wir zu jeder Art von Abgrenzung kommen." 2)

4.1.3.2 Folgeproblem: die repressive Dominanz der Wirtschaftsförderung

Der wichtigste Orientierungspunkt bleibt die Konkurrenz um die zusätzlichen Mittel. Diese Konkurrenz bedroht laufend den status-quo der Finanzzuweisungen und muß deshalb in einem kontinuierlichen Arbeitsprozeß argumentativ abgesichert werden.[3] Flächenanteile werden gegen Schwellenwerte

---

1) Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" konnte erst dann anlaufen, als das nördliche Ruhrgebiet in die Förderung einbezogen wurde. Bis zum dritten Rahmenplan blieben die Fördermittel für NRW gering. Seit dem vierten Rahmenplan wurden die Mittel der Aktionsprogramme dieses Landes von 6 auf 44 Mio DM jährlich angehoben, was eine deutliche Aufwertung der Interessen dieses Bundeslandes in der Rezession bedeutete. Vgl. Vierter Rahmenplan, BT-Drs. 7/3601, S. 128

2) Interview Nr. 7, S. 9

3) In der Anmeldung der Planung zum 4. Rahmenplan durch Niedersachsen wird eine schwerpunktorientierte gegenüber einer flächendeckenden Lösung vorgeschlagen, weil dadurch die Bundeszuschüsse im Rahmen der Investitionszulage erheblich steigen würden und das Land bei seinen flankierenden Programmen sparen könnte. LT-Drs. 8/193 des nds. Landtages, S. 2 f.

getauscht, Einwohneranteile mit Industriebeschäftigten bei der "Feinabstimmung" verrechnet. Dabei wird das Wachstumsziel (Wachstum bedeutet in der Perspektive des Landes Stärkung der autonom zu verwaltenden Mittel) jeweils gegenüber den nachgeordneten Behörden durchgesetzt, während die übergeordneten Behörden nur auf den Bedürftigkeitsanspruch reagieren. Diesen Mechanismus hat A. Funk für das Verhältnis der Regionalpolitik der Bundesregierung gegenüber den Bundesländern und der EG herausgearbeitet.[1] Die Konsequenz davon ist für die nachgeordneten Behörden die Hervorhebung der defizitären Strukturen, um an zusätzliche Mittel heranzukommen. Damit findet die Darstellungsweise der regionalen Defizite - vgl. 2. Kapitel - als Abweichung vom jeweiligen Durchschnitt ihre Erklärung, die weniger auf die materielle Problemstruktur der Regionen als auf die innerbürokratischen Machtstrukturen verweist. Der Arbeitsprozeß der Landesebene, der über die Konkurrenzorientierung scheinbar ausschließlich an der nächsthöheren bürokratischen Ebene orientiert ist, zerfällt faktisch in zwei zusammenhängende Prozesse: einmal die Länderkonkurrenz als Abtasten der für die Aufrechterhaltung des status quo wichtigen Faktoren und Dimensionen (Förderanteile, Finanzzuweisungen etc.) und zum anderen die Mobilisierung der Ressourcen aller nachgeordneten Stellen zur Verbesserung der Situation.
Die Abstraktheit bzw. Konkretheit einzelner Zielformulierungen und Richtlinien ist dann das Ergebnis dieses wechselseitigen Prozesses von Anspruch (nach unten) und Verteidigung (nach oben) bei der Festlegung des status quo eines Landes. Die Dominanz der Wirtschaftsförderung bei diesem Prozeß zeigt sich im Zusammenspiel der verschiedenen Verwaltungsteile bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe.

---

1) Albrecht Funk, Vergesellschafteter Raum und staatliche Politik, a.a.O., 3.Kapitel

"Der Regierungspräsident hat nach genauen Erlassen diese Anträge aufbereitet vorzulegen, bestimmte Prüfungen vorzunehmen und bestimmte Erklärungen abzugeben, damit schlagen wir uns nicht herum. Wir machen nur die Entscheidung, die politische Entscheidung, ob das Vorhaben innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe gefördert werden soll...Wenn die Entscheidung hier bei uns getroffen ist, welche Projekte gefördert werden sollen, dann geht auch die weitere Abwicklung (Meldeverfahren beim Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft, Auszahlung, Einhaltung technischer Vorschriften) vonstatten." 1)

Die Prioritätenlisten der Bezirksverwaltungen werden vom Wirtschaftsministerium auch an die anderen Ressorts weitergegeben, zur "Abstimmung". Das sieht dann so aus, daß die anderen Ressorts Änderungsvorschläge machen können, sie erfahren aber oft gar nicht, ob diese Vorschläge berücksichtigt wurden. Dazu meinte der Referent aus dem Wirtschaftsministerium lakonisch: "Es kann eben nur einer federführend sein." 2) Die in der Federführung liegende Kompetenzzuteilung erweist sich als wichtiges innerbürokratisches Mittel zur Durchsetzung der Ressortinteressen. Die Organisation dieses endgültigen Koordinations- und Entscheidungsprozesses macht den Kern des ministeriellen Bearbeitungsprozesses aus.[3] Das wird auch daran klar, wie der Aufgabenzuwachs mit der Intensivierung der regionalen Wirtschaftsförderung bewältigt wurde:

"Es hat sich eine Ausdehnung vollzogen, die ist aber ganz geringfügig. Die macht sich hier überhaupt nicht in der Ausdehnung des Referats oder der Referate bemerkbar, sondern dadurch, daß Aufgaben weggebracht wurden. Hier im Referat 21 lag z.B. einmal die ganze Acquisition. Die hat sich jetzt herausgelöst, ist selbständig geworden. Um die Arbeit zu bewältigen, mußten wir diesen Schritt eben nehmen und noch mehr als bisher an die mittleren Instanzen delegieren." 4)

1) So beschreibt der zuständige Referent des Wirtschaftsministeriums die Aufgaben des Bezirks, Interview Nr. 6,S.22
2) Interview Nr. 6, S. 24
3) Auch J. Heinz Müller stellt angesichts verschiedener Zielwidersprüche in der regionalen Strukturpolitik fest, daß die faktische Durchführungskompetenz bei der Organisation der Aufgaben den Ausschlag gibt: "Man könnte zunächst befriedigt feststellen, daß die (konfligierenden) Grundsätze der allgemeinen Wirtschaftspolitik und die Ziele der Raumordnung paritätisch nebeneinander als allgemeine Förderungsgrundsätze (der Gemeinschaftsaufgabe § 2, Abs.1) genannt werden. In Wirklichkeit hat das aber ein

Das ist auch einer der wichtigsten Aspekte der Verwaltungsreform: Aufgabenverlagerung nach unten zum Zwecke der Sicherung eines rationellen Entscheidungsprozesses auf der höheren Ebene. Zentralisierung der Machtbefugnisse und Dezentralisierung der Aufgabenerledigung können recht gut parallele Erscheinungen sein. Das hat bei der Gemeinschaftsaufgabe noch eine weitere Variante: Durch die Umwandlung der regionalen Aktionsprogramme und Bundesausbaugebiete (über die ausschließlich der Bund entschied) in die Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe bekamen die Länder die Entscheidungskompetenz über die Einzelanträge und nur noch die Förderkriterien werden auf Bundesebene beschlossen. Da der Bundeszuschuß immer nur in Höhe der Landeszuschüsse gewährt wird, erreichte der Bund damit die Richtlinienkompetenz über das doppelte Finanzvolumen. Die Länder konnten bei diesem Handel noch das Gefühl haben, mit der Kompetenz bei Einzelentscheidungen bei den Anträgen einen Entscheidungszuwachs erreicht zu haben. Dabei müssen die Einzelanträge inzwischen sogar auf einem vom Bund herausgegeben Formblatt, d.h. möglichst richtliniengetreu formuliert, eingereicht werden. Die Länderkonkurrenz verschaffte auf diese Weise dem Bund Regulierungsvorteile[1], die er auch zur Zentralisierung und Ausfüllung der Richtlinienkompetenzen in Anspruch nahm. Für das Land Niedersachsen bedeutet die dauernde Verteidigung des status quo der Verteilung eine straffe Führung der nachgeordneten Behörden, wobei allerdings auch Zugeständnisse an deren Probleme gemacht werden müssen.

Noch Anmerkung 3, Seite
eindeutiges Übergewicht desjenigen Ressorts zur Folge, das diese Gemeinschaftsaufgabe wirklich betreut." J.H. Müller, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik, Göttingen 1973, S. 7

4) Interview Nr. 7, S. 27

1) siehe dazu das "Klagelied" des Bayerischen Ministers Franz Heubl, Der Weg zur Entmachtung der Landtage, in: Der Landkreis 1o/1971

Als Beispiel kann man das Konzept der Gemeinschaftsaufgabe nehmen, das von der Intention her darin besteht, den Gemeinden der unterentwickelten Gebiete Infrastrukturinvestitionen zu ermöglichen, die als Anreiz für Industrieansiedlungen (Standortqualität) und zur Verbesserung der Lebenssituation der ansässigen Bevölkerung (Imagewerbung) dienen. Ähnlich wie der Einsatz kommunaler Mittel bei der städtischen Wirtschaftspolitik sorgt nun die Länderkonkurrenz dafür, daß bereits eine Unternehmerentscheidung honoriert wird, die sich nur innerhalb des jeweiligen Bundeslandes auswirkt und dabei von den bereits bestehenden Standortvorzügen ausgeht. Solche Investitionsvorhaben der Unternehmen werden dann mit direkten Subventionen, sog. Objektförderung, honoriert. Nur der Rest der GA-Mittel geht in die Infrastrukturförderung, die durch Unternehmerentscheidungen überdies weitgehend festgelegt ist. Das regionalpolitisch sinnvolle Ziel vorrangiger Standortentwicklung ist mit dem Länderkompromiß, die Objektförderung beizubehalten, in den Hintergrund gerückt. Man tröstet die vernachlässigten Gemeinden mit der Zeitperspektive:

> "Langfristig muß man von der Objektförderung zur Strukturförderung kommen...Es ist ja auch offenkundig, wenn man also nur Objektförderung betreiben würde, daß hier sozial was in Unordnung gerät durch die Subventionen. Auf der einen Seite gibt es aber gewisse Notwendigkeiten und es gibt auf der anderen Seite das Problem der Einheitlichkeit. Ich bin sicher, in Bayern würden Sie diese Antwort nicht bekommen." 1)

Die Perspektive hat sich verkehrt. Nicht der Unternehmer, der sich für ein anderes Bundesland entscheidet, steht im Mittelpunkt des Problems, sondern das andere Bundesland, dem es gelingt, diesen Unternehmer abzuwerben. Und alle Betriebe, die man für niedersächsische Gebiete interessieren konnte, sind die natürlichen Verbündeten, deren Verbundenheit zu honorieren ist. Diese Verbundenheit wird in vielen Fällen über die IHK hergestellt, wobei die Großunternehmen oft ihre eigene Selbstverwaltung überspringen und direkt mit dem Landesministerium oder gar gleich mit Bonn verhandeln. Das Abwicklungsverfahren der Gemeinschaftsaufgabe unterstützt zusätzlich die Großprojekte. Auf der Prioritätenliste kommen die aufwendigsten Ansiedlungsprojekte zuerst, so daß für

1) Interview Nr.6, S. 14 f.

sie auch die knappen Mittel noch ausreichen. Die kleineren Projekte müssen sich den Rest teilen. Als zweite Abhängigkeit bei den Großvorhaben macht sich die Möglichkeit bemerkbar, jede einzelne Ausbaustufe neu auf die Prioritätenliste setzen zu lassen und die Finanzierung über Jahre zu strecken - die IHKs machen dazu noch besondere Vorschläge -. Die Wirtschaftsplaner sind dabei vor Überraschungen nicht sicher, wenn die neuen Anmeldungen kommen. Andererseits versuchen sie sich gerade an diesen Großprojekten zu orientieren, um überhaupt eine Richtschnur für ihre Planungen zu haben:

> "Auf der einen Seite ziehen sich bedeutende und gerade auch bei der Finanzierung schwerwiegende Projekte jahrelang dahin. Das spielt dann hinein bis in die Überlegungen der Abgrenzung und bis zur Feststellung der Schwerpunktorte. Auf der anderen Seite gehen Planung und Entwicklung nirgends so weit auseinander wie bei uns, wo die Planungsleute oft den Kopf schütteln wegen unserer Planungslosigkeit, aber doch wo, wenn man mehr in der Materie drinsteckt, feststellen kann, daß da doch ganz andere Voraussetzungen gegeben sind. Es liegt in der Materie, in der Sache selbst." 1)

Die Materie, mit der es die Wirtschaftsförderer zu tun haben, ist nun mal die "freie" Unternehmerentscheidung. Das wird auch nicht mehr problematisiert, solange Alternativen zur Anreizpolitik tabu sind. Für den bürokratischen Arbeitsprozeß verkehrt sich sogar diese Abhängigkeit der Wirtschaftsförderung von ihrer "Materie" in eine Situation der Handlungs- bzw. Durchsetzungsmöglichkeit. In der partikularistischen Organisation des Wirtschaftsministeriums gegenüber anderen Instanzen, mit der Möglichkeit einen "pro domo"-Standpunkt einzunehmen, entwickelt sich unter der Hand der Schein einer Handlungsautonomie der Wirtschaftsförderung, der in den Abstimmungsverhandlungen laufend seine Bestätigung erhält.

> "Im Grunde genommen kommen da alle zu dem Ergebnis, daß die Wirtschaft das Primäre ist, das, wonach sich der Bedarf auslöst und wonach sich die übrigen Sektoren ausrichten müssen.. Das trifft auch für die gesamte Verkehrsplanung zu, d.h. nicht wir berücksichtigen die Verkehrsplanung, sondern im Grunde genommen beberücksichtigt die Verkehrsplanung die Entwicklung rein

---

1) Interview Nr. 6, S. 19

aufgrund unserer Maßnahmen. Da geht es in der Tat hier im Hause so weit, daß durchaus eine Abstimmung erfolgt bei den Autobahnplanungen, da muß man letzten Endes die Entwicklung einer Autobahnstraße nach Wilhelmshaven beachten als Beispiel. Und es geht bis zur Linienführung. Dasselbe gilt auch, obwohl es von denen auch ganz gerne anders herum gesehen wird, von den Landesplanern und Raumordnern. Nur wenn Sie eben in die Landesplanung und Raumordnung hineinschauen, dann fangen sie eben immer mit dem Wirtschaftlichen an. Dasselbe gilt auch für die Wohnungsbauförderungsprogramme; praktisch sind das flankierende Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung..." 1)

Man kann diesen Prozeß auch als gewachsenen Bedarf nach Staatsintervention im Gefolge der Vergesellschaftung von Teilen und Bedingungen der Produktion bezeichnen, der zu Konflikten und Dichotomien führt, die gleichsam eine halbierte Wirklichkeit hervorbringen.[2] Das Zwischenschalten von organisierten bürokratischen Prozessen (Konkurrenz, Hierarchie) zwischen die direkte Austragung gesellschaftlicher Konflikte schafft eine Umstrukturierung der gesellschaftlichen Interessenlagen, die wiederum bürokratisch zum Ausdruck gebracht wird. Die formale Autonomie bürokratischer Teilbereiche untereinander (wie in der Länderkonkurrenz) schafft die Voraussetzung institutionalisierter Konfliktaustragung ., die wesentlich in den Formen der Konkurrenz und eines Austausch- und Aushandelungsprozesses bürokratischer Ressourcen stattfindet.
Die relative Betonung der Entscheidungsfindung in einem Austausch- und bargaining-Prozeß auf der Landesebene im Gegensatz zur Kommunal- und Bezirksbene bzw. die organisatorische Sonderstellung der Klientelbürokratie in privaten Gesellschaften und Sonderabteilungen zugunsten einer abstrakteren Bearbeitungs- und Darstellungsweise des regionalwirt-

1) Interview Nr. 7, S. 25
2) So bei Wolf-Dieter Narr, Notizen zur Frage der Autonomie des politischen Systems, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1972/2, S. 2o

schaftlichen Problembereiches dient auch diesem Verschiebungsprozeß von Interessenlagen und Konfliktsituationen auf standardisierte und institutionalisierte Austragungsorte.
Solange gesellschaftliche Konflikte in dieser Form "aufgefangen" und die Mittel dafür bereitgestellt werden können, ist von Krisen des Staatsapparates nicht zu reden.[1] Bürokratie funktioniert.
Schwierig wird es, wenn gesellschaftliche Probleme Teilbereiche erfassen, für die noch keine solche bürokratische Bearbeitungsform besteht. Dann wird es nötig, bürokratische Organisationsformen auch für diese Teilbereiche zu schaffen. Die Flexibilität der Verwaltung ist gefragt, die zu neuen Ausdifferenzierungen des Verwaltungsapparates führen kann. Die Herausbildung der Raumordnung und Entwicklungsplanung kennzeichnet einen solchen Prozeß.

---

1) ebenda. "Krisenaussagen aber, die einen Gesamtzusammenbruch in dieser oder jener Weise und mehr als globale Tendenzaussagen behaupten, müssen bedenken, daß die nicht dichotomisierten Konflikte gerade infolge der Struktur gesellschaftlicher Ungleichheit gewöhnlich hintereinander schaltbar oder gar gegeneinander ausspielbar sind, und daß außerdem die Kosten, die postliberale Systeme riskieren können, bis hin zum "friendly fascism" nicht zu unterschätzen sind."

4.2 Exkurs: Überblick über die Entwicklung der Raumordnung und Entwicklungsplanung in Niedersachsen

Die organisatorische und institutionelle Entwicklung der Raumordnung und der Entwicklungsplanung in Niedersachsen, auf deren Hintergrund der Arbeitsprozeß für beide Bereiche in den folgenden Abschnitten (4.3 und 4.4) zu sehen ist, soll zum besseren Verständnis als kursorischer Überblick vorweg zusammengestellt werden.

Im 3. Kapitel wurden Raumordnung/Landesplanung und Landesentwicklungsplanung weitgehend synonym verwandt. Das war möglich, solange wir den konzeptionellen Wandel der Regionalpolitik in seinen zeitlichen Phasen und regionalen Differenzierungen betrachteten. Sobald aber der bürokratische Aufbau und seine Wirkungsmechanismen in den Vordergrund rücken, löst sich diese Einheit auf und man muß allein schon organisatorisch und vom Inhalt die Unterscheidung zwischen Raumordnung und Entwicklungsplanung treffen. Raumordnung ist dann die von der Zeitdimension abstrahierende, den Raum in seine Nutzbarkeit ordnende Fachplanung, über deren Realisierbarkeit mit der Planerstellung noch keineswegs entschieden ist.(Landesplanung ist der ältere und stärker auf die Ministerialebene bezogene Begriff für Raumordnung.) Und auf der anderen Seite die Entwicklungsplanung, die mit der zeitlich begrenzten programmatischen Aussage auch Hinweise über die Machbarkeit,des Wann und mir welchen Mitteln verbindet.[1)]

1) Die Unterscheidung dieser Begriffe hat sich inzwischen durchgesetzt: Frido Wagener, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 3, 197o, S. 93: "Immerhin ist bei der Raumplanung der räumliche Bezug deutlich; gemeint ist die gebietsbezogene Planung (Bauleitplanung, Landesplanung, Bundesraumordnung). Unter Entwicklungsplanung sollen dagegen die Planungsarten verstanden werden, die über den räumlichen Bezug hinaus auch den Zeitfaktor und die Finanzierung einbeziehen." Und ebenda zitiert: Heinz Weyl, Strukturveränderung und Entwicklungsplanung, Informationen, Institut für Raumordnung, 1969, S. 469 ff., definiert weitergehend "Entwicklungsplanung als übergreifende Synthese von Raumordnung aller Ebenen (Landesplanung bis Flächennutzungsprogramm) mit der ökonomischen, technologischen und sozialen Programmierung".

DIE ORGANISATION DER RAUMORDNUNG UND
ENTWICKLUNGSPLANUNG IN NIEDERSACHSEN

	Raumordnung	Entwicklungsplanung
BUND:	B Min Städtebau/ RO u Siedlung	
	Min Konf f RO (Beirat)	
		Konferenz norddeutscher Länder
LAND:	Min d Inneren	Ministerpräsident
	Abtl 3: Kommunal-abteilung	Staatskanzlei
	Ref.36: Landesplanung	-Planungsstab
	(Beirat)	
BEZIRK:	Abtl.1:(Grundsatzabtl.)	
	Dez.108:Raumordnung u. Landesplanung	
	(Beirat)	
		Regionalplanung der AG Südostniedersachsen (freiw. Zusammenschluß v. Kreisen u. kreisfreien städten)
VERBAND GROßRAUM BRAUN-SCHWEIG:	Geschäftsführung	Verbandsplanung
	Abtl."Regionalplanung"	
	-Raumordnungsprogramm	
KOMMUNE:	Bauverwaltungsamt	Oberstadtdirektor
	Stadtplanungsamt -Flächennutzungs-planung (im Rahmen der Bau-leitplanung)	-Stadtentwicklungsplanung
		-Planungsstab (Verwaltungsausschuß) (Ratsausschuß)

4.2.1 Die Organisation der Raumordnung in Niedersachsen

Die Konkretisierung der Regionalpolitik, die in der Programmatik der Bundespolitik vom Gleichheitspostulat über die Raumordnungsklauseln und das Bundesraumordnungsgesetz bis zum Bundesraumordnungs- und den Regional-Programmen der Gemeinschaftsaufgabe im Konzeptkapitel nachgezeichnet wurde, läßt sich für Niedersachsen in ihrer organisatorisch-institutionellen Struktur folgendermaßen skizzieren:
1946 wurde die Landesplanung an das Amt für Landesplanung und Statistik überwiesen, die Kontrolle erfolgte über das Innenministerium:

> "Die Durchführung der Aufgaben der Landesplanung obliegt dem 'Niedersächsischen Amt für Landesplanung und Statistik' im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern. Im Ministerium des Innern befindet sich ein Referat I/7 - Landesplanung. Referent ist der Leiter des Amtes für Landesplanung und Statistik. Eine direkte Unterstellung unter den Ministerpräsidenten ist nicht vorgesehen." 1)

Erst Anfang der 6oer Jahre wurde die Raumordnung/Landesplanung aus dem Dornröschenschlaf als Anhängsel der Allgemeinen Abteilung des Innenministeriums geweckt. Vom Datensammler im Amt für Statistik wurde der Leiter der Landesplanung nun zum Referenten im Rahmen der Kommunalabteilung, denn die Entwicklung der Städte brachte damals die meisten Planungsprobleme. Neben den Referenten zur kommunalen Neugliederung, zum kommunalen Finanzausgleich und der Kommunalaufsicht bekam der Landesplaner seinen Platz. Erstmals 1962 wurde für allgemeine Planungsarbeiten der Landesplanungsbehörden eine systematische Mittelverteilung eingeführt.[2)] Damit war auch eine Basis für die Zusammenarbeit zwischen der Raumordnung in den Bezirken und der Landesplanung in Hannover hergestellt. 1966, ein Jahr nach dem Bundesgesetz, folgte das Niedersächsische Raumordnungsgesetz (3o. März 1966), das die Grundlage für das Niedersächsische Raumordnungsprogramm (1969) und die Bezirksraumordnungsprogramme (ab 1971) lieferte. Eine Reihe von Erlassen schlossen sich an, die Fragen des Raumordnungsverfahrens, des landesplanerischen Rahmenprogramms, des landesplanerischen

Einspruchs, des Raumordnungskatasters und die Zuständigkeiten bzw. die Beteiligungsverhältnisse am Raumordnungsverfahren (für die Oberfinanzdirektion, die Post, die Verteidigung) regelten.[1)]

Im Verwaltungsbezirk Braunschweig wurde bereits Anfang der 50er Jahre eine Bezirksplanungsstelle in der Abt. 2, die auch den Städtebau behandelt, eingerichtet. Sie hatte vorwiegend die Aufgaben, die Bebauungspläne der Gemeinden zu kontrollieren und auf Bezirksebene zu koordinieren. Bald kamen die Flächennutzungspläne dazu. 1965, als das Raumordnungsgesetz vorbereitet wurde und Raumordnung sich von der Kontrolle der Kommunen zur übergreifenden Planung wandelte, wurde die Aufstellung der Flächennutzungspläne an die Gemeinden delegiert, um für den Bezirk Kapazitäten freizusetzen.[2)] 1967, im Anschluß an das niedersächsische Raumordnungsgesetz, wurde eine neue Geschäftsordnung erlassen, mit der die "Raumordnung und Landesplanung" - so die neue Bezeichnung - auf die Abteilung I verlagert wurde. Hauptaufgabe wurde die Aufstellung der Bezirksraumordnungspläne. Im Mai 1975 wurde ein Erlaß des Innenministeriums zum neuen Mustergeschäftsverteilungsplan versandt, wonach das Dezernat umbenannt werden soll in "Raumordnung und Entwicklungsplanung".[3)]

Anmerkungen Seite 276

1) Erlaß des Oberpräsidenten von Hannover v. 4.7.1946
2) RdErl. des Nds. MdI v. 1o.7.1962, Nds. MinBl, S. 657

1) siehe den Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung, a.a.O., S. 147
2) Eine Maßnahme, die an die Verwaltungsreform im Wirtschaftsministerium erinnert, das seine Kapazitäten erweiterte, indem es die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe an die Bezirke abgab, siehe oben 4.1)
3) Interview Nr. 11, S. 2

Die Entwicklung in der Stadt Braunschweig ist durch die Institutionalisierung eines eigenen Planungsstabes gekennzeichnet. Bereits seit den 6oer Jahren hat sich die Bauverwaltung erheblich ausgeweitet und ein Stadtplanungsamt entwickelt, das inzwischen (1975) ca. 5o Fachbeamte umfaßt, die hauptsächlich mit der Flächennutzungsplanung, der Bebauungsplanung und der Verkehrsplanung beschäftigt sind. Die Bedeutung des Planungsstabes wird dagegen relativiert, wenn man berücksichtigt, daß er nur aus drei hauptamtlichen Mitarbeitern besteht. Somit kommt die entscheidende Bedeutung dem Verbindungsglied zwischen Planungsstab und den übrigen Abteilungen zu, das durch die - bereits vom Wirtschaftsförderer erwähnte - "Arbeitsgruppe Stadtentwicklungsplanung" hergestellt wird, in dem Vertreter aller Bereiche sitzen.[1)]

4.2.2 Die Organisation der Entwicklungsplanung in Niedersachsen

Die Entwicklungsplanung ist in Braunschweig von der Ämterstruktur unabhängig dem Oberstadtdirektor unmittelbar unterstellt. Auf der Bezirksebene gab es in Braunschweig bislang keine eigene Entwicklungsplanung, da der Bezirk auch über keinen eigenen Etat verfügt. Das hat sich aber indirekt dadurch geändert, daß 1974 ein Großraumverband Braunschweig geschaffen wurde, der jährlich einen Verbandsplan als Haushaltsplan vorlegt und der für das Verbandsgebiet ein regionales Raumordnungsprogramm zu erstellen hat. Hier hat sich eine der wichtigsten organisatorischen Veränderungen vollzogen, da sich das Gebilde der Bezirksverwaltung unter Veränderung des Territoriums in eine Selbstverwaltungskörperschaft (die Verbandsverwaltung) und in die herkömmliche Mittelinstanz als Kontrollorgan im Sinne der Landesverwaltung gespalten hat. Auf Landesebene ist die Landesentwicklungsplanung ebenfalls wieder - wie bei der Kommune - außerhalb der Ressorts angesiedelt und als wichtigste Aufgabe des Planungsstabes der Staatskanzlei unmittelbar unterstellt.

1) nach Interview Nr. 21 und in Auswertung des Stellenplans der Stadt Braunschweig 1974

Diesen Planungsstab gibt es erst seit 197o. 1973 wurde das vom Planungsstab entwickelte und derzeit gültige Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 85" verabschiedet. Das bedeutet, das es eine effektive, mit eigenen Finanzmitteln ausgestattete oder wenigstens Mittel kontrollierende Raum- oder Regionalplanung in Niedersachsen noch gar nicht so lange gibt, daß sie erst in den 7oer Jahren als wirklich durchgehender Instanzenzug entstanden ist. Wobei noch zu fragen sein wird, ob die ausgelagerte Entwicklungsplanung organisatorisch mit den übrigen Ämtern und Ressorts zu vergleichen, oder, wie viele Planungskritiker betonen, nur eine Veränderung in der Selbstdarstellung der Verwaltung, Fassade jenseits des administrativen Prozesses, ist.[1)]

---

1) Diese von uns abgelehnte These wird von den Planungskritikern vertreten, die aus der Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit politische Planung zu beurteilen versuchen. Vgl. Wiking Ehlert, Politische Planung, in: Leviathan Heft 1/1975, S. 84 - 114, und Volker Ronge/ Günter Schmieg, Restriktionen politischer Planung, Frankfurt a.M. 1973

4.3 Raumordnung und Landesplanung als Koordinationsprozeß - Koordination als organisatorische Innovation -

Wie der vorhergehende Exkurs zur Entwicklung von Raumordnung und Entwicklungsplanung gezeigt hat, sind die organisatorischen Teile der Raumplanung erst in den 6oer und der Entwicklungsplanung erst in den 7oer Jahren entstanden. Anhand der Analyse des Arbeitsprozesses dieser administrativen Teilbereiche soll nun untersucht werden, welche Bedeutung die organisatorische Innovation der Raumordnung und Entwicklungsplanung für den Gesamtprozeß der Regionalpolitik besitzt. Der bisherige Stand der Analyse der Wirtschaftsförderung und der institutionellen Entwicklung läßt die Bedeutung in drei Thesen zusammenfassen, die den organisatorischen Wandel mit den Besonderheiten der Konzept- und Datenebene in Verbindung bringen:

1. Die Zunahme regionaler Probleme und Defizite ist mit dem Instrumentarium der Wirtschaftsförderung nicht mehr zu bewältigen. Zusätzlich zu der hauptsächlich fiskalisch orientierten Wirtschaftsförderung benötigt die Verwaltung differenziertere Bewertungsmuster für die regionalen Entwicklungen. Die Rückbindung dieses nicht-monetären Kalküls in den Finanzrahmen wird dann in der Entwicklungsplanung hergestellt. Das bedeutet, daß die Raumordnung kein eigenes Instrument zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen besitzt. 1)
2. Um die Vorstellungen der Raumordnung für den bürokratischen Prozeß handlungsrelevant zu machen, müssen die regional wichtigen Informationen und Probleme ihrer "Naturform" entkleidet werden. Spezielle Abstraktionen, Indikatoren und Schlüsselzahlen konstituieren das Regionalproblem administrativ in eigener Form (vgl. die

---

1) Die Penetranz des monetären Kalküls bei gesellschaftlicher Planung hat Charles Bettelheim recht eindrucksvoll dargestellt- Dabei wird deutlich, daß die Dichotomie gesellschaftlicher Prozesse nicht zwischen Plan einerseits und Markt und Wettbewerb andererseits liegen kann. Das bedeutet für unsere Themenstellung, daß der Konflikt zwischen Marktorientierung und Planung, genauer zwischen Wirtschaftsförderung und Raumordnung nur eine "mythische Realität", eine Problemverschiebung bedeuten kann. Charles Bettelheim, Ökonomischer Kalkül und Eigentumsformen, Zur Theorie der Übergangsgesellschaft, Berlin 197o, S. 146 ff.

Raumordnungspläne und Berichte) und gerinnen gegenüber den realen Verhältnissen zur "Ordnungsvorstellung" und machen deren "Natur" zum gestaltbaren Objekt. Durch die organisatorische Abtrennung der Raumordnung wird ein eigener scheinbar autonomer bürokratischer Handlungsbereich geschaffen.

3. Die Trennung der Raumordnung von der Wirtschaftsförderung einerseits, von der Entwicklungsplanung andererseits - das wichtigste Phänomen bei der Entstehung der Entwicklungsplanung ist ja der Fortbestand der Raumordnung - erlaubt die besondere ideologische Verbrämung dieses Organisationsteils unter den Zielkategorien des Sozialstaatspostulats. Im Konzeptkapitel trat dieser ideologische Bezug auf die "Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung" immer wieder als besondere Aufgabenstellung der Raumordnung gegenüber der Wirtschaftsförderung hervor. Unter dieser Zielstellung werden im Prozeß der Raumordnung bestimmte Interessengruppen und Interessenlagen integriert und mangels Durchführungskompetenz der Raumordnung faktisch für den weiteren bürokratischen Handlungsprozeß der Regionalpolitik entmachtet. 1)

Unter Berücksichtigung des vertikalen Aufbaus der Raumordnung sollen diese Thesen diskutiert werden.
Am Beispiel der kommunalen Flächennutzungsplanung soll aufgezeigt werden, wie sich der bürokratische Arbeitsprozeß durch die Dominanz des nicht-monetären Abstimmungsmodus kompliziert: die Teilflächen werden einem abstrakten Bewertungsprozeß unterzogen, dessen Kriterien doppelt (über Klientelbezug und innerbürokratische Abstimmung) erarbeitet und abgesichert werden müssen. Der Anspruch, Bedürfnisse der verschiedenen Raumnutzer als Maßstab zu benutzen, führt zu einer Klassifizierung der Bedürfnisse selbst (ökonomische Potenz, Organisiertheit und Konfliktfähigkeit). Mit dieser "Objektivierung" der Bedürfnisstrukturen schafft sich die Bürokratie ihre eigenen Objekte, die in der hierarchisch

1) J.H.Müller formuliert das bürokratische Ergebnis so: "Die Raumordnungspolitik erstellt vielfältige Pläne, die manchmal kaum Rücksicht auf wirtschaftliche Realisierungsmöglichkeiten nehmen." J.H.Müller, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik, a.a.O., S. 6

organisierten Raumordnung eine differenzierte Behandlung erfahren: Bedürfnisse stehen einer bestimmten Aufmerksamkeitsstruktur in der Verwaltung gegenüber, die auf "Defizite" reagiert. Der Schwellenwert defizitärer Strukturen,der zur Bearbeitung durch die Verwaltung erreicht werden muß, ist fließend und steigt mit der Höhe der Verwaltungsebenen.

Auf der Bezirksebene kommen nur noch die Flächennutzungen zur Diskussion, deren Verteilung die Existenz ganzer kommunaler Körperschaften bedroht und im interkommunalen Bargaining-Prozeß nicht geklärt werden kann, oder - anders ausgedrückt - wo sich aufgrund konkurrierender Nutzungsansprüche keine einheitliche Interessenlage für die Betroffenen konstruieren läßt. Im Konfliktfall - wenn sich im Sinne des muddling through die Bewertungsmaßstäbe nicht versachlichen lassen - werden die Klientelgruppen (IHK, Verbände und Vereine) zuhilfe gerufen und/oder man vertröstet sich auf später, indem man die aktuelle Regelung nur bedingt anerkennt. So ist es in erster Linie das Verkehrsproblem, das auf der Ebene des Großraumverbandes Braunschweig noch auf intensivere Bearbeitung rechnen kann.
Die Raumordnung beim Großraumverband zeigt aber, daß der Zeitaspekt gerade die entscheidende Komponente ist. Nur die kurzfristig realisierte und realisierbare Planung trägt effektiv zur Problemlösung bei. Die langfristige Planung dagegen erhöht die Selektionswirkung der aktuellen Maßnahmen, wie das Beispiel der "ausschließenden Planung" zeigt. Kurz- und Langfristplanung werden auf dem Hintergrund ständig revidierbarer Pläne zum eigenen Bewertungsinstrument.

Die Raumordnung auf Landesebene verdeutlicht einen bürokratischen Mechanismus, der bereits bei der Wirtschaftsförderung angeklungen ist, nämlich die Bedeutung der spezifischen Eingriffsreserve, die dadurch entsteht, daß von der Masse der Fälle abstrahiert wird und nur wenige"Ausnahmen" intensiv zur Bearbeitung kommen. Die Meßzahlen und Indikatoren gerinnen zum globalen Ausdruck der Durchsetzungsfähigkeit von Bedürfnissen und Interessen, dienen der Kontrolle

und gewährleisten einen latenten Zusammenhang von Problemlagen. Entscheidend sind jedoch die Fälle, die den Schwellenwert organisierter Aufmerksamkeit erreichen.

4.3.1 Raumordnung auf kommunaler Ebene - Die Konstruktion des bürokratischen Wertmaßstabs -

Im vorangegangenen Exkurs (4.2) wurde bereits aufgezeigt, daß die "Raumordnung" auf der kommunalen Ebene eine andere Tradition hat und auch mit anderen Begriffen bezeichnet wird als auf Landesebene. Lassen wir vorerst die neuere Entwicklung zur Stadtentwicklungsplanung beiseite (dazu 4.4), so besteht die Gliederung der städtischen Raumplanung in der am Maßstab orientierten Unterscheidung zwischen der Flächennutzungsplanung (Maßstab 1:15 000) und den Bebauungsplänen (Maßstab 1:1 000). Als übergeordnete Bezeichnung wird in Braunschweig - in weitgehender Übereinstimmung zum Gliederungsvorschlag der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) für Verwaltungsvereinfachung, Köln - der Begriff der Bauleitplanung verwandt. Neben der Bauleitplanung hat sich die Verkehrsplanung als eigene Abteilung herausgebildet.[1)]
Im folgenden werden wir uns den Arbeitsprozeß der Flächennutzungsplanung genauer ansehen, weil sich bei diesem Teilbereich der Stadtplanung am ehesten der Anschluß an die Raumordnung des Bezirks herstellen läßt (der Flächennutzungsplan ist die nächst niedrigere Präzisierungsebene nach dem Bezirksraumordnungsprogramm).

1) Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt),Köln,gibt laufend verbesserte Organisationspläne für ihre Mitglieder heraus, die eine einheitliche und zwischen den Kommunen vergleichbare Verwaltungsorganisation ermöglichen sollen. Köln, 1960, mit veränderten Neuauflagen. Siehe auch Interview Nr. 22, S. 2 f.

Im Flächennutzungsplan sind Gewerbeflächen genau ausgewiesen und ihr Verhältnis zu anderen Nutzungsarten erkennbar. Auch die Verkehrsplanung ist im Flächennutzungsplan mitenthalten, soweit es die Verkehrsbedienung gewerblicher oder sonstiger globaler Nutzungsräume betrifft. Wenn sich die folgenden Ausführungen zur Stadtplanung auf die Flächennutzungsplanung konzentrieren, darf man dennoch nicht vergessen, daß dieser kommunale Teil der Raumordnung eigentlich dreistufig ist:

1. Stufe: der Flächennutzungsplan im Maßstab 1 : 15 000 (Gesamtübersicht)
2. Stufe: der gegliederte Flächennutzungsplan auf Stadtteilebene (besteht für Braunschweig noch nicht) (Zusammenfassung der Infrastrukturplanung, z.B. Schulplanung, Krankenhausplan etc.)
3. Stufe: die Bebauungspläne (auf der Ebene von Straßenzügen, Nutzung einzelner Grundstücke wird festgelegt)

Die Stufe 1, der städtische Flächennutzungsplan, umfaßt nur Einrichtungen, Anlagen und Flächennutzungen, die sich auf die gesamte Stadt und darüberhinaus beziehen. So sind darin zwar Hochschulen und die Zentralklinik, aber nicht die einzelnen Gymnasien und kleinen Krankenhäuser enthalten. Erst in Stufe 3 sind alle Bauten und dadurch bestimmten Nutzungsarten der Fläche enthalten. Diese Dreiteilung der Bauleitplanung gibt einen ersten Hinweis auf den Charakter des Arbeitsprozesses der Raumordnung: von "unten", von den einzelnen Bauvorhaben her, werden Ansprüche an die Fläche gestellt, deren Konsequenzen sich erst von "oben", d.h. durch einen Überblick über alle ein Gebiet betreffende Bau- und Nutzungsmaßnahmen, einigermaßen abschätzen lassen. Das Nebeneinander und die Koordination von Detail- und Gesamtplanung ist Folge eines Zusammenhangs, in dem sich die Detailplanung auch dann befindet, wenn sie aus einem spezifischen Einzelinteresse heraus erfolgt. Dieser Zusammenhang wird aber nicht von den einzelnen Bauträgern und "Flächennutzern", d.h. Bewohnern, jeweils gemeinsam bis zu der Stufe hergestellt, auf der sich der Gesamtplan ergibt. Er

ist vielmehr Ergebnis des bürokratischen Arbeitsprozesses. Formal ist dieser Prozeß genau strukturiert: Dem Flächennutzungsplan, der 1972 für Braunschweig entwickelt wurde, ging das Bezirksraumordnungsprogramm voran (1971) und dem Bezirksraumordnungsprogramm das Landesraumordnungsprogramm (1969). Die Arbeitsvorschriften zur Raumordnung bzw. Flächennutzungsplanung oder Bebauungsplanung fordern zwingend die Einhaltung der Vorgaben aus der Planung der nächsthöheren Stufe, alle Festlegungen gelten für die nächstniedrigere Stufe. Das Konzept ist lückenlos.[1] Der einzelne Antragsteller eines Bauvorhabens, die einzelne Kommune kann nur noch das nach eigenem Ermessen gestalten, was in der Hierarchie der Raumordnungspläne nicht vorweg bestimmt ist. Diese strenge Hierarchie scheint nun ganz dem Eindruck zu widersprechen, der aus der Abhängigkeit der Wirtschaftsförderung von den konkreten Investitionsentscheidungen der Wirtschaft entstanden ist. Bei der Raumordnung bekommen die Unternehmen ihre Gewerbeflächen zugewiesen, die privaten Bauträger ihre Flächen für Wohnbauten, und ergänzend sorgen die Kommune bzw. der Bezirk und das Land für die verbindenden Funktionen des Verkehrs, der Erholung, der Schulen und sonstigen Versorgungseinrichtungen. Ginge es nach dem formalen Planungsaufbau und dem entsprechenden formalen Verhältnis von Raumordnung zur Wirtschaftsentwicklung, dann müßte sogar die Planungslosigkeit der Wirtschaftsförderung durch die präzise strukturierende Planung der Raumordnung beseitigt werden. Wir müssen uns also den realen Planungsprozeß der Raumordnung genauer ansehen, um die Elemente herauszufinden, die diese formalen Vorgaben laufend destruieren.

1) vgl. die Einleitungskapitel der Raumordnungsprogramme von Land und Bezirken, a.a.O., "Allgemeine Grundsätze"

Bleiben wir bei unserem Beispiel, dem Flächennutzungsplan der Stadt Braunschweig.[1] Zehn Jahre lang, von 1962 bis 1972 galt der Flächennutzungsplan vom 26.9.1962. Zwischenzeitlich wurde 1968/69 eine Änderung dieses Planes versucht, die wieder aufgegeben wurde, nachdem über hundert Änderungsvorschläge vorlagen, deren Berücksichtigung zu einer grundsätzlichen Umgestaltung geführt hätten. Es wurde daraufhin ein vollkommen neuer Plan in Angriff genommen, der eine längerfristige Grundlage bilden soll.

> "Der vorläufige Entwurf stellt sogar den nach heutigen Erkenntnissen angestrebten vorläufigen Endzustand der Flächennutzung im Stadtgebiet dar, weil die für die Besiedelung geeigneten Flächen - unter Berücksichtigung der Erholungsbedürfnisse - voll in Anspruch genommen werden." 2)

Damit scheint 1972, vor der Durchführung der Gebietsreform, ein Endzustand der Planung erreicht zu sein, der sich dadurch ausdrückt, daß keine Flächen mehr vorhanden sind, die noch für eine der fünf Hauptnutzungsarten (Wohnen, Gewerbe, Zentraler Bereich, Sonderbauflächen wie Hochschule, Kasernen und Erholungsflächen) zu vergeben wären. Oder anders ausgedrückt: Städtisches Wachstum kann nur noch außerhalb der Grenzen der Stadt Braunschweig von 1972 erfolgen.

Als Oberzentrum ist Braunschweig nicht nur vom eigenen Interesse her, sondern auch durch die übergeordnete Planung auf Wachstum programmiert. Hier setzt auch die Strategie des Flächennutzungsplaners an. Das allgemein anerkannte Interesse nach Ausdehnung der Stadt soll im Flächennutzungsplan so präzisiert werden, daß die Logik der Nutzungsplanung auch für die Eingemeindungswünsche bei der Gebietsreform gelten kann. Die raumordnerische Konstruktion von Nahbereichen, die als Ordnungsgefüge zwischen Gemeinden und Landkreisen bzw. kreisfreien Städten die Zentralitätsvorstellungen verstärkt, wurde auch in Braunschweig nach dem gescheiterten Versuch der Änderung des Flächennutzungsplanes von 1968

---

1) Die Darstellung beruht auf den Informationen der Interviews Nr. 22 und 23.
2) Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Braunschweig v. 1.6.1972, Ms., S. 1

intensiviert. Im Januar 1972 lag das Planungskonzept der Stadt für den Nahbereich Braunschweig vor, das dann auch für die Expansionsstrategie des Flächennutzungsplanes zugrundegelegt werden konnte.

> "Damit (mit der Entsprechung von Nahbereichs- und Flächennutzungsplanung) soll gewährleistet werden, daß nach einem Zusammenschluß mit den Gemeinden des Umlandes der Inhalt ohne Änderungen in dem neu aufzustellenden Flächennutzungsplan für das vergrößerte Stadtgebiet übernommen werden kann. Der Zwang zur Einordnung des Flächennutzungsplanes der Stadt Braunschweig in ein Entwicklungskonzept für den Nahbereich ergab sich bereits durch die Unmöglichkeit, den im Bezirksraumordnungsprogramm prognostizierten Einwohnerzuwachs von nahezu 5o ooo Einwohnern bis zum Jahr 199o/2ooo auch nur teilweise im Gebiet der Stadt Braunschweig anzusiedeln. Die im gleichen Programm zugewiesene besondere Entwicklung des Sektors Gewerbe ist ebenfalls nicht innerhalb der bestehenden Stadtgrenzen möglich." 1)

Die Flächennutzungsplanung nimmt in ihrer Argumentation die Vorgaben der Wirtschaftsförderung und der induzierten Bevölkerungsentwicklung auf. Die Gebietsreform ist nur die Fortsetzung der extensiven Flächennutzung mit anderen Mitteln: Intensivierung geht in Expansion über. Verständlich wird die Wirkung solcher Planung erst in der Zusammenschau vieler Gemeinden und ihrer Wünsche; Expansion und Geländeerschließung einerseits wie bei der Stadt Braunschweig, Sicherung der bestehenden Strukturen und Möglichkeiten (zur "eigenständigen Entwicklung") andererseits bei den ländlichen Stadtumlandgemeinden. In welcher Richtung die übergeordnete Ebene der Raumplanung Restriktionen setzt, kann erst bei der Betrachtung der Bezirksebene untersucht werden (Pkt. 4.3.2).

Für die Stadtplanung erfordert die oben skizzierte Strategie intensive Arbeit zu ihrer Argumentation und materiellen Absicherung. Das Planungsamt wartet nicht, bis Krisen der Stadtentwicklung (Absagen von ansiedlungswilligen Großbetrieben, Verkehrszusammenbrüche etc.) die Notwendigkeit einer intensiveren und extensiveren Stadtplanung offenkundig

1) Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Braunschweig, a.a.O., S. 2

machen. Sie versucht bereits im Vorlauf,solche Ereignisse (Prognosen, wie sie von der PROGNOS AG und anderen wissenschaftlichen Instituten erstellt werden, spielen dabei eine wichtige Rolle) indikativ zu erfassen und für die bürokratische Abstimmung fruchtbar zu machen. Dazu ist es notwendig, die "Naturform"der Flächennutzungsprozesse einem bürokratischen Wertmaßstab zu unterwerfen und sie in eine bürokratisch bearbeitbare Form zu bringen.[1)]
Hier setzt der Arbeitsprozeß des Planers an, der sachlich zu begründen hat, mit welchen Argumenten welche Fläche aus welchen Gründen der Stadt ein zuverleiben ist. Wir wollen dies am Beispiel der Sicherung von Wohn- und Gewerbeflächen einmal nachzeichnen.[2)]

1. Ermittlung von Wohnbauflächen im Planungsgebiet:

   Anhand von sieben Beurteilungskriterien wird eine Bewertungsskala konstruiert, in der die einzelnen Umlandgemeinden eingeordnet werden. Die Kriterien sind:

- landschaftliche Lage	o bis 5 Punkte
- Gefährdung durch die Umwelt	o bis 8 Punkte
- geplanter oder möglicher öffentlicher Nahverkehr	1 bis 15 Punkte
- geplanter oder möglicher Individualverkehr	o bis 2 Punkte
- Entfernung zu Arbeitsplätzen	o bis 4 Punkte
- Vielfalt der gut erreichbaren Arbeitsplätze	o bis 2 Punkte
- zentrale Funktionen für Nachbargemeinden	o bis 3 Punkte
Höchstzahl erreichbar	39 Punkte

   Von den 37 Randgemeinden Braunschweigs kamen nach der Planung von 1972 fünf auf über 2o Punkte und damit als Gebiete für eine dichte Wohnbebauung (Geschoßflächenzahl über o,9) in Frage. Eine Gemeinde schied davon aus, weil sie nicht an den öffentlichen Nahverkehr anzuschließen ist.
   Acht weitere Gemeinden wurden für eine gelockerte Bebauung ermittelt, indem die Bedeutung des Kriteriums "Nähe zu den Arbeitsplätzen" vernachlässigt und dagegen die landschaftliche Lage aufgewertet wurde.

1) Luhmann hat dafür im Rahmen seiner Organisationstheorie ("Systemtheorie") den wohl allgemeinsten Ausdruck gefunden: Reduktion von Kompelxität. - Vgl. Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964
2) Das Feinmaterial stellte der Flächennutzungsplaner bereitwillig zur Verfügung, obwohl es sonst unveröffentlicht ist.

Insgesamt ergibt sich damit im Nahbereich Braunschweig eine Fläche von 445 ha, die für die Wohnbebauung verplant wird und ca. 25 ooo Wohneinheiten Platz bietet. Der geschätzte Bedarf von 23 ooo Wohneinheiten, der für den Zuwachs von 5o ooo Einwohnern im Nahbereich benötigt wird, ist damit planerisch gesichert.

2. Ermittlung von Gewerbeflächen im Planungsgebiet

Anhand von sechs Beurteilungskriterien wird eine Bewertungsskala konstruiert, in die die Umlandgemeinden eingeordnet werden. Die Kriterien sind:

- Rückwirkungen auf Erholungs- und Wohngebiete	o bis 2 Punkte
- Individualverkehr	o bis 2 Punkte
- Arbeitskräfte - Entfernungen zu Wohngebieten	o bis 2 Punkte
- öffentlicher Nahverkehr	o bis 1 Punkt
- Gleisanschluß	o bis 1 Punkt
- Wasserstraßen	o bis 1 Punkt
Höchstzahl erreichbar	9 Punkte

Sechs Gebiete erreichen über fünf Punkte, vier weitere mit 2 - 3 Punkten werden als weniger geeignet eingestuft.

Der brisante Punkt bei dieser Berechnung liegt darin, daß die beiden höchstrangigen Gewerbeflächen nicht mehr im Nahbereich Braunschweig liegen, sondern entgegen den Planungen des Bezirks und des Landes von Braunschweig beansprucht werden: Groß Gleidingen und Stidden-West, zwei Gebiete, die am Zweigkanal nach Salzgitter und an der Bahnlinie liegen, und zusammen 319 ha Gewerbeflächen umfassen würden.
Die Stadt argumentiert nun folgendermaßen:
Im Stadtgebiet liegen 1oo ha Gewerbegebiet, im übrigen Nahbereich nochmals 114 ha. Damit besitzt das Oberzentrum und Schwerpunkt Braunschweig insgesamt 214 ha Gewerbeflächen für den Entwicklungszeitraum bis 2ooo. "Das ist nicht einmal die Größe des neuen Volkswagenzweigwerkes Salzgitter-Beddingen (etwa 25o ha), wobei zu berücksichtigen ist, daß die Flächen über den gesamten Nahbereich verstreut liegen. Die größte zusammenhängende Fläche ist nur 51 ha groß, so daß Ansiedlungsbemühungen im Sinne des Bezirksraumordnungsprogrammes für das Oberzentrum Braunschweig nicht möglich sein dürften. Die von der Eignung her besten Gewerbeansiedlungsflächen des Umlandes bleiben dagegen nach dem Vorschlag des Ministeriums des Innern außerhalb des Zuordnungsbereiches Braunschweig... Die Zuordnung dieser planerisch sinnvollsten Industrieansiedlungsflächen muß die Stadt Braunschweig mit allem nur möglichen Nachdruck durchzusetzen versuchen." 1)

1) Planungskonzept für den Nahbereich Braunschweig, unv. Ms. v. 12.6.1972, S.9

Der Arbeitsprozeß des Flächennutzungsplaners bezieht sich einmal auf die optimale Zuordnung einzelner Flächen zu den benötigten Funktionsbereichen. Doch diese Argumentationsweise ist nicht getrennt zu sehen von den Besitzstandswünschen der Stadt insgesamt, wie im Falle der Gewerbeflächen deutlich wurde. Solche Gebiete zu annektieren, ist auch einfacher und billiger, als Flächen im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung umzuwidmen und die Konflikte mit den bisherigen Nutzern in Kauf zu nehmen.
So hat der Flächennutzungsplaner auch für die Reservierung dichter Wohnbauflächen die Gemeinden Rautheim und für Erholungsfunktionen das "Europa-Reservat Riddagshausen" eingeplant. Gerade letztere Maßnahme bedeutet für die Anrainergemeinde Weddel, daß ihre Entwicklungsmöglichkeiten sehr eingeschränkt sind und sie auf dem Stand von 1972 faktisch eingefroren werden soll. Mit dieser Planung ist der Interessenkonflikt übertüncht, denn die Gemeinde Weddel möchte nach Braunschweig eingemeindet und als Schwerpunkt für Wohngebiete gefördert und ausgebaut werden. Braunschweig dagegen wünscht die Eingemeindung, um unter seiner Planungskompetenz das Erholungsgebiet gerade von der Bebauungsplanung durch die Gemeinde Weddel freizuhalten. Im Vollzug der Gebietsreform 1974 wurde ein Kompromiß dahingehend erzielt, daß das Naturschutzgebiet nach Braunschweig geschlagen wurde. Die Gemeinde Weddel kam ohne ihr Naturschutzgebiet zu der neugebildeten Einheitsgemeinde Cremlingen, wo sie sich im entwicklungsplanerischen Wartestand befindet.[1)]
Nicht die Frage der Eingemeindung bzw. Nicht-Eingemeindung ist das entscheidende Kriterium in der Auseinandersetzung der Gemeinden und Ortsteile, sondern die Frage der Entwicklungsmöglichkeiten, die sich in der einen oder anderen Form ergeben. Das erklärt auch der Planer:

> "Nur mit den Nachbargemeinden hat Braunschweig Schwierigkeiten, die unserer Meinung nach nicht für die Entwicklung geeignet sind; konkreter Fall die Gemeinde Weddel. Vom Verkehr her völlig ungeeignet zur Entwicklung. Dazu kommt etwas noch viel Einschneidenderes als Grund: Verkehr kann man ja machen, aber das einzige bereits fertige Nah-Erholungsgebiet Braunschweigs ist nicht machbar, es steht und fällt mit der Beantwortung

der Frage, ob Weddel als Wohngebiet des Nahbereichs entwickelt werden soll. Das ist ein Grund gegen den Ausbau Weddels, und solche Gemeinden machen natürlich Schwierigkeiten." 1)

Die Flächennutzungsplanung unterscheidet sich von der Entwicklungsplanung gerade im Aspekt der Finanzierungsfrage, sie hat nicht anzugeben, wann und wie die Planerfüllung realisiert werden kann. Aber dennoch kommt die Finanzfrage als Wirtschaftlichkeitsdenken in die Überlegungen:

"Wir geben eben Prioritäten an, wir sagen z.B. in der Siedlungsentwicklung: zuerst die schon vorhandenen Achsen fertig ausbauen, das ist wirtschaftlicher als neu zu beginnen,und wir sagen auch innerhalb der einzelnen Achsen, welche Prioritäten gesetzt werden sollen." 2)

Die so sachlich mit Bewertungspunkten quantifizierte Prioritätenskala einzelner Flächennutzungen wird unter dem antizipierten Wirtschaftlichkeitskalkül zum reinen Fortschreibungsinstrument, denn nur die bisherige Entwicklung kann wirklich sicher eingeschätzt werden. Bei jeder Projektion in die Zukunft kommen Unsicherheiten hinzu, die auch durch die kommunalen Baumaßnahmen nicht einfach beseitigt werden können, erst recht nicht durch die Prioritätensetzung im Flächennutzungsplan. Auf die Frage nach den Alternativen bei der Prioritätensetzung antwortete der kommunale Planer:

"Das kann man auch eigentlich schlecht auf den Flächennutzungsplan und auf die Gesamtentwicklung der Stadt beziehen, weil ja doch die Maßnahmen, die von der Stadt zu tätigen sind, eigentlich in dieser Beziehung eine untergeordnete Rolle spielen. Es kommt doch darauf mehr darauf an, wie die Bauträger - die Privatwirtschaft - über Gelder verfügen." 3)

Anmerkung 1, Seite 29o

Vgl. die §§ 16 und 23 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden im Raum Braunschweig/Wolfenbüttel/Helmstedt/Peine/Salzgitter und die Begründungen dazu in LT-Drs. 7/212o, S. 12o - 128 und 164, wo die damit verbundene Änderung der Stadt- und auch Landkreisgrenzen mit dem "öffentlichen Wohl" und dem Mangel an Gelände für Wohnungsbau und Gewerbeansiedlung zur Bildung "gesunder Strukturen" begründet wird.

1) Interview Nr. 21, S. 8 f.
2) Interview Nr. 22, S. 9
3) Interview Nr. 22, S.1o

Die Koppelung von ökonomischen Interessen und Flächennutzungsplanung ist durch die immer mitgedachte Finanzierungsfrage auch im Planungsprozeß der Raumordnung der Kommune enthalten. Die Anbindung der Flächennutzungsplanung an die Wirtschaftsförderung erfolgt zusätzlich im innerbürokratischen Abstimmungsprozeß über die Verkehrsplanung.[1] Der Wandel des Verhältnisses von Flächennutzungsplanung und Verkehrsplanung scheint eine Verminderung dieses Einflusses zu indizieren.

Früher beschränkte sich die Flächennutzungsplanung auf die Verkehrsplanung. Der Planer gibt ein Beispiel aus der Bundesebene:

> "Ein Bundesverkehrsministerium gibt es seit der Gründung der Bundesrepublik, ein Städtebauministerium gibt es erst recht neu und das hat auch begrenzte Kompetenzen, von Koordination kann auch nicht immer die Rede sein." 2)

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) hat für die Kommunen einen Musterplan ausgearbeitet, in dem die Verkehrsplanung eine eigene Abteilung im Stadtplanungsamt darstellt, die Flächennutzungsplanung dagegen zur einzelnen Stelle unterhalb der Abteilung Bauleitplanung bestimmt wurde. Und so ist es auch in Braunschweig:

> "Das ist schon bezeichnend, daß ein Teilgebiet aus dem Ganzen (gemeint ist die Verkehrsplanung) mehr ist als das Gesamte (gemeint ist die Flächennutzungsplanung) und es personell etwa vergleichbar acht oder neun Verkehrsplaner und vier Flächennutzungsplaner gibt. Das ist ein arges Mißverhältnis." 3)

Die Flächennutzungsplanung hat ihre Schwierigkeiten, sich aus dem traditionellen Griff der Verkehrsplaner zu befreien. Sie empfindet den überkommenen Anspruch der Verkehrsplaner als Anmaßung:

---

1) Der Zusammenhang von Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung ist am deutlichsten bei der Standortfrage. Die Verkehrsinfrastruktur ist eines der ersten Verhandlungsobjekte bei der wirtschaftsnahenInfrastruktur der Gemeinschaftsaufgabe.

2) Interview Nr. 22, S. 13 f.

3) Interview Nr. 22, S. 14

"...Bei einem Vortrag von einem Ministerialrat aus dem Verkehrsministerium habe ich den Ausspruch gehört, es gäbe leider immer noch Städte in Deutschland, bei denen der Flächennutzungsplan bearbeitet wird, bevor der Generalverkehrsplan fertig ist. Ich finde, das ist bodenlos." 1)

Der Konflikt zwischen Flächennutzungsplanung und Verkehrsplanung wird erst verständlich, wenn man sich an den Wandel der Konzepte erinnert, wo deutlich wurde, daß die Wirtschaftsförderung in ihrer intensiven Art Folgeprobleme und Rückwirkungen auf die verschiedenen Bereiche regionaler Entwicklung brachte, die nur mit neuen Konzepten zu bewältigen waren. Die extensive Verkehrsplanung, wie sie in der Flächennutzungsplanung bis zum Ende der 60er Jahre vorherrschte, trat nun als Vernachlässigung anderer Funktionen der Wohn- und Siedlungsstruktur zutage. Der Problemüberhang der Verkehrsplanung wurde somit in der umfassenderen integrativen Konzeption der Flächennutzungsplanung einzufangen versucht. Die organisatorische Entwicklung brachte jedoch eine Verdoppelung der Flächennutzungsplanung hervor, Flächennutzungsplanung und Verkehrsplanung liefen nun parallel nebeneinander her. Die Aufhebung dieses Nebeneinander scheint nur dadurch möglich zu sein, daß sich die Flächennutzungsplanung dem Diktat der Verkehrsplanung unterwirft. Betrachtet man unter diesem Aspekt die Punktebewertung des Flächennutzungsplanes (siehe oben, Seite 288), so fällt auf, daß die meisten Dimensionen dieser Bewertungsskala direkt dem Bereich der Verkehrsplanung zuzuordnen sind. Bei der Wohnflächenplanung sind es 23 von 39 und bei der Gewerbeflächenplanung sogar 7 von 9 erreichbaren Punkten, die direkt als Teile der Verkehrsplanung anzusehen sind.

1) Interview Nr. 23, S. 13

Die Flächennutzungsplanung tendiert dazu, eine verbesserte Verkehrsplanung zu werden.

> "Die größeren Zusammenhänge sind in der Vergangenheit nicht gesehen worden. Es ist bisher den Verkehrsplanern einfach abgenommen worden, daß ihr Verkehrssystem 1oo%ig funktioniert, sie haben mit Zahlen operiert, und man war bereit, dem Glauben zu schenken. Es wurde dann auch entsprechend gebaut. Es hat bisher niemand gefragt, ob es denn der Menschheit in den betreffenden Städten überhaupt dienlich ist, daß der Verkehr 1oo%ig funktioniert." 1)

Nun sucht der Flächennutzungsplaner selbst nach Schlüsselzahlen für Gewerbe, Wohnung, Versorgung und Erholung. Die Flächennutzungsplanung steht nun vor dem Problem, die Indikatoren aus den städtischen Entwicklungsprozeß herauszudestillieren, die im bürokratischen Koordinationsprozeß zählen und eine Erweiterung des Planungshorizonts bewirken können. Dabei wird deutlich, daß eine Erweiterung der Berücksichtigungspunkte (im Sinne der Bewertungsskala z.B. die Punkte Umweltschutz, qualitativ hochwertige Arbeitsplätze, Landschaft und Erholungsmöglichkeiten) nur durch eine Erweiterung des "bürokratischen Pluralismus" zu erreichen ist.[2] Über die Beteiligung der "Träger öffentlicher Belange", über die direkte Einschaltung der Öffentlichkeit wird so die Raumordnung tendenziell zur Klientelbürokratie, deren innerbürokratische Durchsetzungskraft den assoziierten Interessengruppen und ihrer organisierbaren Macht entspricht.

Mit dem Bundesbaugesetz wurde die Beteiligung der "Träger öffentlicher Belange" offiziell institutionalisiert. Das niedersächsische Sozialministerium hat eine Liste der entsprechenden Organisationen und Personen zusammengestellt.[3]

1) Interview Nr. 23, S. 3
2) Unter dieser Bezeichnung verstehen Häußermann und andere die durch "Ressort-Egoismus" und Kompetenzaufspaltung der horizontalen Verwaltungsgliederung geschaffenen Konkurrenzverhältnisse formal gleicher Ressorts, Abteilungen und Ämter. -Vgl. Hartmut Häußermann, Die Politik der Bürokratie, Diss., FU-Berlin, 1975, verv. Ms.
3) Nds.MinBl 1964, S. 1o32, und Ergänzung Nds. MinBl 1965, S. 313

Der Planer ist auch recht zufrieden damit:

> "Da habe ich eine feste Liste, an die ich mich immer gehalten habe, weil ich meine, je mehr Öffentlichkeit von vornherein im Planugnsprozeß beteiligt wird, desto geringer wird auch nachher unsere Arbeit. Wenn ich sämtliche Argumente und Bedenken schon vorher berücksichtigen kann, dann habe ich einen etwas besseren Plan zu Papier gebracht, als wenn ich erst eigensinnig etwas durchboxen will und nachher fliegt mir alles um die Ohren und ich muß alles umplanen." 1)

Die Argumente der einzelnen "Träger öffentlicher Belange" zählen dann auch im innerbürokratischen Koordinationsprozeß, wobei ihre Investitionskapazitäten (wieviel Geld kann investiert werden?) eine wichtige Rolle spielen und zur Gewichtung der Argumente beiträgt. Eine ähnliche Rolle spielen die Folgekosten (externen Effekte), wie sie z.B. vom Beauftragten für Naturschutz hereingebracht werden, wenn sie sich im städtischen Etat niederschlagen könnten.
"Die Bevölkerung" ist für die Flächennutzungsplanung kaum ansprechbar. Bei entsprechenden Versuchen (ausführliche Stellungnahme in der Lokalzeitung, direkter Kontakt mit einem Bürgerverein u.ä.) bekam der Planer keine Resonanz.

> "Das sieht sich kein Mensch an. Keine Bedenken und keine Anregungen. Und im selben Moment, wo die Bagger anrücken, da sieht es anders aus. Dann sieht man nämlich plötzlich, was passiert - oder allein schon, wenn ein Bauzaun um einen Park gezogen wird und man nicht mehr durchlaufen kann, dann erst merkt es die Bevölkerung." 2)

Dann aber sind die bürokratischen Entscheidungen bereits gefallen. Und für diese Entscheidungsfindung kommt der Bürgerprotest zu spät. Ob er für eine Revision der getroffenen Entscheidungen ausreicht, ist eine andere Frage. Für den hier zu untersuchenden bürokratischen Entscheidungsprozeß ist die Reaktionsverzögerung der Betroffenheit der Nichtinvestoren ein wichtiges Strukturelement. Letztlich kann die Planung nur mit politischen (d.h. artikulationsfähigen) oder finanziellen Argumenten ihre innerbürokratische Stellung behaupten. Ihr Klientelbezug ist

1) Interview Nr.23, S. 12
2) Interview Nr. 23, S.17

deshalb so breit angelegt, daß ihr Sachverstand von keiner anderen Institution übertroffen wird. Selbst eine Revision ist nur über eine Neuaufnahme des Planungsprozesses möglich. Bei der durch politische Instanzen erzwungenen Revision von Planungsprozessen wird der Fehler jedoch den Politikern zugeschoben, der Problemüberhang zu kurz greifender Planung muß auf der tagespolitischen Ebene verarbeitet werden.[1] Wenn die zu kurz gekommenen Gruppen und Personen ihre Defizite bei der Planrealisierung erkennen, ist der Arbeitsprozeß des Flächennutzungsplaners längst abgeschlossen. Er arbeitet bereits an der Verbesserung, am Entwurf eines neuen Flächennutzungsplanes und bleibt aus der Diskussion heraus.

4.3.2 Raumordnung auf regionaler Ebene - Die Entmachtung der Betroffenen -

Die Regionalebene im engeren Sinne, d.h. die Ebene zwischen den Kommunen und der Landesverwaltung hat unter der Aufgabenstellung der Raumordnung den stärksten organisatorischen Wandel zu verzeichnen, Wie im Abschnitt 4.2 dargestellt, bildete sich die organisatorische Form der Raumordnung auf der Bezirksebene bereits Anfang bis Mitte der 6oer Jahre heraus. Parallel verlief auch die Organisation des Großraums Hannover.[2]

---

1) Da die Arbeitsergebnisse des Flächennutzungsplaners immer als fachliche Bewertungspunkte in die Diskussion kommen, wirken die Argumente der Ratsherren dagegen als störend und nicht genügend durchdacht. Bernhard Schäfers beschreibt diesen Mechanismus am Beispiel der Flächenplanung der Gemeindereform der Stadt Lüdenscheid: "Auch im untersuchten Planungsgebiet waren die Verwaltungen, nicht die Räte, die eigentlichen Zentren der Willensbildung, die sich über den Rat Resonanz und Rückhalt, d.h. eine für sie positive Öffentlichkeit schafften. Da aber die Willensbildung in den heimischen Verwaltungen nicht den Zielvorstellungen der tatsächlich Entscheidungsbefugten entsprach, mußte der in den Ratsbeschlüssen und -resolutionen dokumentierte Wille notwendig desavouiert werden. Der sich öffentlich entladende Zorn richtete sich daher vornehmlich gegen die Ratsherren, weniger gegen einzelne Verwaltungsbeamte." Berhard Schäfers, Öffentlichkeits- und Interessenstrukturen in Planungsprozessen, Materialien

In dem für unsere Untersuchung ausgewählten Bezirk erfolgte diese Verdoppelung der Regionalverwaltung erst in den 7oer Jahren. Die Funktion dieser organisatorischen Innovation ist aber im Grunde gleichgeblieben. Es geht dabei einmal um die Stärkung der Interessen der Verdichtungsräume gegenüber anderen Landesteilen, um mehr Mittel und eine intensivere Industrieförderung. Zum anderen geht es aber in verstärktem Maße um die Bewältigung der Folgeeffekte der Wirtschaftsentwicklung, um die Planung und Koordination der Versorgungsleistungen des Nahverkehrs, der Abfallbeseitigung, des Landschafts- und Naturschutzes, der ungeordneten Wirtschaftsförderung konkurrierender Gemeinden.[1)] Was es bei der Untersuchung der Raumordnung auf regionaler Ebene herauszuarbeiten gilt, sind die spezifischen bürokratischen Elemente und Instrumente, mit denen die Raumordnung ein Ordnungskonzept gegenüber der Vielzahl der Wünsche und Erwartungen betroffener Bürger, Kommunen und Verbände durchzusetzen in der Lage ist. Das Konzept der Zentralen Orte, das auf der Konzeptebene noch unter dem Anspruch der Verbesserung der Versorgung diskutiert werden konnte, wandelt sich unter dem Beteiligungsaspekt der Planerstellung und Durchführung zum Ordnungsmittel bei der Entmachtung der Betroffenen. Unter der formalen Hierarchie und Nachrangigkeit der Bezirksraumordnung gegenüber der Landesraumordnung gelingt es den stärkeren Interessengruppen, sich im "Gegenstrom-Verfahren" der Planung zu behaupten und die schwächeren Konkurrenten auszuschalten. Dieser Prozeß läuft noch im Bereich der Raumordnungsplanung des Bezirks ab.

Noch Anmerkungen Seite 296
zur Raumplanung, Bd.5, Münster 197o, S. 117 f. Für die Braunschweiger Bauplanung läßt sich das gleiche Ergebnis beim Bau eines Horten-Kaufhauses feststellen. Vgl. Braunschweiger Zeitung vom 25.7., 15.8. und 19.8.1972 und Interview Nr. 2o

2) Der Verband Großraum Hannover wurde am 14.12.1962 beschlossen, wobei die Initiativen von der Kommune Hannover und von der Landesverwaltung gleichzeitig kamen. Vgl. H.L. Schulz, Verband Großraum Hannover, in: Praxis der Regionalplanung, Mitteilungen des Instituts für Raumordnung, H. 74, S. 71 - 81. Mit Literaturangaben.

1) H.-L. Schulz, Verband Großraum Hannover, a.a.O., S.72

Auf der Ebene der Verbandsplanung des Großraums Braunschweig wird dieser Prozeß der Sachargumentation durch die Schmälerung der Beteiligungsbasis für die kleineren Gemeinden ergänzt.[1)]

4.3.2.1 Die Entwicklung des Bezirksraumordnungsprogrammes

Der Planungsprozeß des Bezirksraumordnungsprogrammes soll im folgenden genauer beschrieben werden, um daran den Unterschied der Raumordnungsbürokratie zur Wirtschaftsförderung des Bezirks deutlich zu machen. Grundsätzlich herrscht auch hier wieder ein Entscheidungsprozeß des "muddling through" vor, dessen Ergebnis jedoch nicht die Auswahl konkreter Einzelinvestitionen ist, sondern Niveaufestlegungen im Sinne erhöhter Realisierungschancen ökonomischer Interessen.
Der Bezirk begann 1966/67 mit der Planungsarbeit für das Bezirksraumordnungsprogramm Braunschweig, das 1971 abgeschlossen und verabschiedet wurde. Auf fünf Jahre verteilt, bildete es den Schwerpunkt der Arbeit des Landesplanungsdezernats im Bezirk. Dabei gab es keine Stellenausweitungen. Die erfolgten viel eher bei den einzelnen Fachressorts (Umweltschutz, Verkehr etc.). Die Planungskapazitäten wurden durch Verlagerung der Zulieferer- und Routineaufgaben nach unten an die Gemeinden beschafft.[2)] Der Arbeitsprozeß für die Planung wurde intensiviert. Ähnlich wie bei der Stadtplanung wurde eine Planungsgruppe aus Mitarbeitern verschiedener Dezernate geschaffen, die während der Planungsphase alle vierzehn Tage eine Planungskonferenz abhielt.[3)]

---

1) Die Verbandslösung für die Verwaltung von Verdichtungsräumen wird massiv von den IHKs unterstützt, die dieses Modell auch auf andere Regionen übertragen wollen. -Vgl. "Jetzt auch Großraumverband Unterweser", in: Niedersächsische Wirtschaft, 17/1969, S. 768
2) Vgl. das Anwachsen der Stadtplanungsabteilungen in Braunschweig und die generell geregelte Übernahme der Flächennutzungsplanung durch die Gemeinden im Bundesbaugesetz
3) Interview Nr. 12, S. 26

Das Landesraumordnungsprogramm - dessen Bestimmungen als Rahmenbedingungen vor jedem entsprechenden Abschnitt des Bezirksraumordnungsprogrammes wörtlich zitiert werden - wurde 1969 verabschiedet. Es lag noch nicht vor, als der Bezirk zu planen anfing. Das "Ur-Material" kam also aus der bisherigen Verwaltungspraxis:

> "Vorher haben wir ja auch schon Landesplanung betrieben, versucht, einzelne Fachplanungen zu koordinieren. Man hatte natürlich immer eine gewisse Vorstellung, wo was konzentriert werden sollte." 1)

Die grundsätzlich gleiche Zielstellung ist die Selektion, die Auswahl von Orten, an denen etwas entwickelt werden sollte,und die Auswahl von Orten, die nicht zu entwickeln sind. Dieser Erfahrungssatz wurde mit allen Landkreisen und kreisfreien Städten des Bezirks zu einem ersten Entwurf aufbereitet. Der erste Entwurf umfaßte bereits eine Koordination aller übereinstimmenden Vorstellungen. Damit wurde die direkte Ebene unterhalb des Bezirks erfaßt, nicht alle Gemeinden, auch nicht andere Dienststellen und Verbände. Sie kamen nur soweit zur Berücksichtigung, wie sie von den Städten und Kreisen oder dem Bezirk bereits indirekt mit vertreten wurden (vgl. den Abstimmungsprozeß bei der Flächennutzungsplanung in Braunschweig). Der Entwurf wurde zur Diskussion gestellt. Einmal ging er an alle Behörden und Gebietskörperschaften des Bezirks. Das sind etwa 12o Stellen. Die zweite Diskussionsebene bildete der Bezirksplanungsbeirat. Das ist eine Institution, die gerade auch die außerbürokratische, die "gesellschaftliche Repräsentanz und Mitwirkung" gewährleisten soll,[2] und der insgesamt 26 Mitglieder als Vertreter

---

1) Hier klingt wieder das Grundmotiv des muddling through an, Erfahrung als Konzept, Interview Nr. 12, S. 8
2) So interpretierte der Raumordner das Vorgehen, Interview Nr. 12

- der Landkreise (vorgeschlagen vom nds. Landkreistag)
- der kreisfreien Städte und
- der kreisangehörigen Städte (vorgeschlagen vom nds. Städteverband)
- der kreisangehörigen Gemeinden (vorgeschlagen vom nds. Gemeindetag)
- der Industrie- und Handelskammern
- der Handwerkskammern
- der Landwirtschaftskammern
- der Gewerkschaften
- der Arbeitgeberverbände
- weitere ständige Mitglieder (z.B. der Naturschutzbeauftragte)

angehören.[1)]

Die meisten Änderungsvorschläge wurden über den Bezirksbeirat an die Raumordnungsabteilung herangetragen und nach Möglichkeit eingearbeitet, Unstimmigkeiten und darüber hinausgehende Wünsche wurden als Entscheidungsproblem nach oben auf die Landesebene weitergegeben:

> "Wenn also der Beirat irgendetwas wollte, was wir glaubten, sachlich nicht gerechtfertigt war, oder wo wir aus diesen oder jenen Gründen anderer Meinung waren, dann entscheidet darüber der Minister." [2)]

Streitfall war z.B. die Einbeziehung des Ortes Schöppenstedt in den Schwerpunktraum Braunschweig. Die Gemeinde liegt südlich der Achse Braunschweig-Helmstedt inmitten eines landwirtschaftlich geprägten Gebietes und wird von der Hauptverkehrslinie durch das Erholungsgebiet des Elm getrennt. Ihre Einbeziehung würde eine erhebliche Ausdehnung des gesamten Schwerpunktraumes bedeuten, allerdings auch das direkte Grenzgebiet Helmstedt-Schöningen breiter anschließen. Der betroffene Landkreis Wolfenbüttel stellte einen entsprechenden Antrag und wurde dabei von der IHK Braunschweig unterstützt, die in Schöppenstedt mehrere Mitglieder hat. Der Bezirksplanungsbeirat nahm diesen Antrag an, konnte ihn aber nicht gegenüber der Bezirksverwaltung durchsetzen. Das Innenministerium entschied abschlägig.[3)]

1) Vgl. Niedersächsische Raumordnungsgesetz, a.a.O., § 1o
2) Interview Nr. 12, S.21
3) nach Interview Nr. 12 und Interview Nr. 33 (IHK)

Der Konflikt ist damit vorerst gelöst und der Bezirk gegenüber der IHK und dem Landkreis Wolfenbüttel dennoch nicht so sehr belastet, daß daraus Schwierigkeiten entstehen müßten. Im Gegenteil ist durch diese Möglichkeit der Konfliktlösung durch Übertragung auf eine höhere Stelle die Handlungsfreiheit für die laufenden Koordinationsaufgaben gewahrt.

Obwohl die IHK nur ein Vertreter - aber eben einer der gewichtigsten - der gesellschaftlichen Interessen ist, wollen wir sie wieder als Beispiel für den Bezug der Bürokratie nach außen nehmen, während das Bezirksraumordnungsprogramm aufgestellt wurde.
Wie der Bezirksraumordner mitteilte, waren für den ersten Entwurf nur die Behörden eingeschaltet.[1] Die Kammer sieht es in ihrem Jahresbericht 1969 jedoch anders:

> "Für den Verwaltungsbezirk Braunschweig wurde im Berichtsjahr die Erarbeitung eines Bezirksraumordnungsprogrammes in Angriff genommen. Die Kammer war an einigen vorbereitenden Gesprächen mit Vertretern der Bezirksplanung beteiligt. Weitere Erörterungen des Entwurfs eines Bezirksraumordnungsprogramms sind im Landesplanungsbeirat des Bezirks vorgesehen." 2)

Nach solch, entgegen den offiziellen Bestimmungen bevorzugter Behandlung sind auch die Zwischenergebnisse für die IHK zufriedenstellend:

> "Bei den Beratungen über das noch in Vorbereitung befindliche Bezirksraumordnungsprogramm für den Verwaltungsbezirk Braunschweig hat sich weitgehend eine Übereinstimmung mit den Auffassungen der Kammer ergeben. Da uns eine zu weit ins einzelne gehende Festlegung bei vielen die Entwicklung bestimmenden Faktoren unzweckmäßig erschien, haben wir es begrüßt, daß dieses Programm sich auf die Festlegung von Grundlinien beschränkt und im Prinzip als Rahmenprogramm aufgefaßt wird." 3)

---

1) Interview Nr. 12, S.22
2) Jahresbericht der IHK Braunschweig 1969, S. 84
3) Jahresbericht der IHK Braunschweig 197o, S. 65

Und das Gesamtergebnis befriedigt ebenfalls, "die Vorstellungen der Kammer über den Rahmencharakter dieses Programms wurden weitgehend berücksichtigt", wobei allerdings mit Nachdruck auf das ungelöste Problem Schöppenstedt hingewiesen wird: "Damit fehlt für Schöppenstedt eine wesentliche Voraussetzung für die Aufnahme in den Schwerpunktortekatalog des Regionalen Aktionsprogramms Niedersächsisches Zonenrandgebiet."[1] Das ist gleichsam eine Ankündigung für weitere Aktivitäten zur Besserstellung dieser Gemeinde. Der Konflikt ist zwar mit dem Programm geregelt, aber nicht gelöst.

Ein weiterer Konfliktpunkt lag in der Frage der Entwicklung des Ortes Weddel als Schwerpunktgemeinde für Wohnsiedlung. Die Stadt Braunschweig hatte sich gegen eine solche Schwerpunktbildung gewehrt, um das Erholungsgebiet Riddagshausen zu schützen. Der Bezirksraumordnung geht es dagegen um die Entwicklung der Achse Braunschweig-Helmstedt, auf der Weddel liegt. Der Konflikt wurde verschoben:

> "Wir werden uns beim Flächennutzungsplan mit der Stadt darüber auseinandersetzen müssen. Das ist aber noch kein Beinbruch und steht nicht im Widerspruch zu unserem Ziel; denn über den Zeitplan haben wir im Raumordnungsprogramm nichts ausgesagt. Ich bin durchaus der Meinung, daß man so argumentieren könnte: im Augenblick Vorrang der Strecke Salzgitter-Wolfsburg und zu einem späteren Zeitpunkt, wenn wir den Flächennutzungsplan in zehn, fünfzehn Jahren wieder bearbeiten müssen - oder meinetwegen auch in zwanzig Jahren - dann wird man eben die Strecke Braunschweig-Weddel-Helmstedt entwickeln können." 2)

Bei dieser Argumentation kommt eine weitere Konfliktlösungsstrategie zum Ausdruck: Ohne die Zielsetzung aufgeben zu müssen, kann die Raumordnung Interessenten und Betroffene, die sich nicht durchsetzen konnten, auf später vertrösten. Die scheinbare Unentschiedenheit bestimmter Anträge und Vorschläge unterstützt aber faktisch die Fortentwicklung des status quo. Die Hoffnung der Zukurzgekommenen auf spätere

---

1) Jahresbericht der IHK Braunschweig 1971, S.53
2) Interview Nr. 13, S. 24

Berücksichtigung in der Reihenfolge der Prioritätenliste ist zudem auch recht trügerisch. Ihrer Erfüllung stehen systematisch in den Planungs- und Durchführungsprozeß eingebaute Schranken entgegen. Die meisten Flächennutzungspläne und Raumordnungsprogramme sind zeitlich befristet und werden zudem laufend überarbeitet.[1] Bei der Neuauflage der Raumordnungsplanung muß es ihnen nicht besser ergehen, falls sie überhaupt noch in der Lage sind, sich zu artikulieren.

Wie verfilzt das Schicksal einzelner Planungen mit den repräsentierten Interessen ist, wird bei der Raumordnung nur noch in verdrehter Weise deutlich. Im Planungsprozeß unterteilen sich die Interessenten in zwei große Kategorien, diejenigen, die sich relativ reibungslos in ein Konzept integrieren lassen,und diejenigen, die dabei Schwierigkeiten machen. Die IHK z.B. gehört zu den unproblematischen Gruppen,

> "die IHK hat eigentlich unser Bestreben immer stark unterstützt, so wenig wie möglich an Schwerpunkten zu benennen, um den Einsatz an öffentlichen Mitteln so effektiv wie möglich zu gestalten," [2]

während die Gebietskörperschaften, die vielen kleinen Gemeinden und die Landwirte die alte dezentrale Streuung der öffentlichen Mittel beibehalten möchten.

> "Sie (gemeint sind die Landkreise und das "Landvolk") versuchen, immer nur auf ihr eigenes kleines Gebiet, möglichst viel herauszuschlagen, was natürlich den negativen Effekt hatte, daß wir dann doch wieder uns annäherten an das früher praktizierte Gießkannenprinzip." [3]

Die Orientierung der Raumordnung an den ökonomischen Interessen wirkt sich als reibungslose Koordination aus. Diese Orientierung ist aber nicht identisch mit dem Klientelbezug der Wirtschaftsförderung. Die Interessendurchsetzung der Wirtschaft in der Raumordnung kann sehr wohl widersprüchlich verlaufen, und ohne daß sich die Bürokratie voll mit den Anträgen der IHKs identifiziert.

---

1) Vgl. die Raumordnungsberichte Niedersachsens, a.a.O., jeweils Abschnitt 3: Bericht über die Abstimmung der Raumordnungsprogramme
2) Interview Nr. 12, S. 29
3) Interview Nr. 12, S. 28

Die Konzeptebene gewinnt dabei eine wesentliche Bedeutung, denn nur auf der Konzeptebene von Raumordnungsvorstellungen lassen sich die Widersprüche zwischen den Interessen einzelner Unternehmen, einzelner Gemeinden und der Reproduktionserfordernisse (Versorgungskonzept) ausgleichen. Die Funktion des Beirates ist zu berücksichtigen, der als Klientelorganisation zusätzlich zur Raumordnungsbürokratie eine Integration seiner Mitglieder versuchen muß. Konzepte sind die Abstraktionsebene, auf der die Interessen noch zusammengehalten werden können, die bei der Planrealisation auseinanderfallen. So sieht die Wirtschaft im Schwerpunktkonzept ihre Wünsche grundsätzlich berücksichtigt, auch wenn einzelne Forderungen, wie die Einbeziehung Schöppenstedts im direkten Klientelbezug nicht durchsetzbar sind. Diese Form der Vergesellschaftung ökonomischer Interessen im Arbeitsprozeß der Raumordnungsbürokratie wird durch politische Legitimation noch zusätzlich abgestützt, indem der Verband Großraum Braunschweig eine eigene parlamentarisch-bürokratische Form erhält.

4.3.2.2 Die Raumordnung beim Großraumverband

Die Aufgabenverlagerung der Raumordnung von der Bezirksverwaltung auf die kommunale Körperschaft des Großraumverbandes wird als Funktionalreform, Entlastung der Bezirksverwaltung und größere Bürgernähe dargestellt.[1)]
Die 1974 errichtete Form des "Großraumverbandes Braunschweig" erfüllt die Auflage für besonders gewichtige Funktionsverlagerungen nach unten:

> "Die Landesregierung hat schon früher ihre Bereitschaft bekundet, die Regionalplanung an Organe der Selbstverwaltung abzugeben, wenn die entsprechenden kommunalen Körperschaften wirklich leistungsfähig für diese Aufgabe sind und dabei ausgewogene und hinreichend große Raumeinheiten umfassen." 2)

1) Vgl. die Begründung bei der Änderung des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes und die Begründung zur Errichtung des Verbandes Großraum Hannover. LT-Drs. 7/2ooo und Nr. 7/1948 des nds. Landtags
2) Siehe LT-Drs. Nr.7/2ooo, S. 11. Da es sich bei der Regio-

Der Verdichtungs raum Braunschweig als zweitgrößtes Industriezentrum Niedersachsens hat damit als zweites Gebiet Niedersachsens das Privileg einer besonderen Verwaltungsorganisation erhalten. Die angesichts der drängenden materiellen Probleme der Verdichtungsräume als Erleichterung empfundene Verbandslösung des Regionalproblems stellt aber nicht nur nach außen eine Privilegierung gegenüber anderen Gebietsverwaltungen dar (Sonderzuschüsse des Landes, Vorrang der Verbandsplanung vor dem Landesraumordnungsprogramm[1]), sondern begünstigt die Durchführung einer aggressiven Politik gegenüber den schwachen Gemeinden im Innern des Verbandsgebietes.

Es geht bei der Verbandsbildung darum, ein Instrument zu entwickeln, das den auf Eigenständigkeit bedachten kleinen Gemeinden den Garaus machen kann und sie zur disponiblen Masse der Zentren degradiert, deren Reste an Selbstverwaltung störende sog. "alte Last" darstellt.[2] Der Verbandsplan hat gegenüber den bisherigen Einzelplanungen nur dann Erfolg, wenn es gelingt,

> "die Siedlungsentwicklung in den Eigenentwicklungsgemeinden stärker als bisher zu drosseln. Daß dies ein heißes kommunalpolitisches Eisen ist, und insbesondere Standhaftigkeit der Beschlußgremien des Verbandes erfordert, liegt auf der Hand." 3)

Noch Anmerkung 2, Seite
nalplanung des Verbandes Großraum Braunschweig um eine kommunale Aufgabe handelt, bleibt die formale Kontrolle der Raumordnungsplanung beim Bezirk.

1) Die Landesregierung hat die beiden Großraumverbände mit großzügigen Gründungs- und laufenden Zuschüssen ausgestattet, die in Millionenhöhe liegen (vgl. die Haushaltspläne der Großraumverbände). Bei der Aufstellung des Landesraumordnungsprogrammes nach dem niedersächsischen Raumordnungsgesetz wurde ausdrücklich vermerkt, daß die Verbandsplanung des Großraumes Hannover in die neue Planung zu übernehmen sei. Sie stand also nicht mehr zur Disposition,als die übergreifende Raumordnung geplant wurde. Ferner wurde für die Großraumverbände eine "Sonderregelung" erlassen, die die Verbände mit den Kontrollkompetenzen der Landesraumordnung gegenüber den nachgeordneten Gemeinden ausstattete. (§ 18a des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes, LT-Drs. 7/2ooo, S. 8)

2) "Alte Last" bei der Raumordnung des Großraumverbandes ist nach H.-L. Schulz "die umfangreiche Hypothek aus der Summe solcher örtlicher Planungen, die bei Aufstellung des Verbandsplanes bereits existierten, im Sinne dieser

Die Verbandsarbeit in der Raumordnung beinhaltet zwei Aufgabenstellungen. Einmal die sachliche Begründung für das Ausschalten der unbedeutenden und meist kleineren Gemeinden aus der ökonomisch und funktional (Schwerpunkt- und Funktionskonzept) bereits festgelegten Entwicklungsperspektive. Zum zweiten geht es darum, die politische Durchsetzbarkeit der geplanten Restriktionen gegenüber den betroffenen Gemeinden und Gebietsteilen zu erhöhen.
In der Darstellung des Arbeitsprozesses der Verbandsplanung und zur Erstellung des Verbandsraumordnungsprogrammes läßt sich der Doppelcharakter dieser Aufgabenstellung nachweisen: Im ersten Jahr (1974) war das neue Verwaltungsgebilde mit sich selbst beschäftigt. Die Verbandsversammlung (Delegierte aus den kreisfreien Städten Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter sowie den Landkreisen Braunschweig, Helmstedt, Gifhorn, Peine, Wolfenbüttel[1]) als höchstes Entscheidungsgremium des Verbandes Großraum Braunschweig vergab auch bald die ersten Planstellen (insgesamt 3) für das Planungswesen; denn eine der wichtigsten Aufgaben des Verbandes ist es, Träger der Regionalplanung (§ 6 des Großraumgesetzes) zu sein.
Das Planungsverfahren wurde am 17. Januar 1975 mit öffentlicher Bekanntmachung eingeleitet und im August wurde der Entwurf des Raumordnungsprogrammes von der Verbandsversammlung verabschiedet, der an 13o Kommunen, Behörden und Verbände zur Stellungnahme versandt wurde.
1976 soll das endgültige Programm verabschiedet werden. Daß das Verfahren so schnell vonstatten ging, hat mehrere Gründe. Einmal lag es bereits an den zeitlichen Vorgaben. Oktober 1976 bekam der Verband als Frist, um die hinfälligen Flächenplanungen seiner Mitgliedskörperschaften in einem neuen Raumordnungsprogramm zu koordinieren. Aber auch die weitergehende Übereinstimmung des Verbandsgebietes mit dem alten Bezirksprogramm erleichterten die Aufgabe. Es mußten in

---

Noch Anmerkungen Seite 3o5
Planungskonzeption aber falsch waren und aus einer Reihe von Gründen nicht mehr rückgängig gemacht werden konnten." H.-L. Schulz, Verband Großraum Hannover, a.a.O., S.75
3) ebenda

1) Siehe § 2 des Großraumgesetzes Braunschweig, a.a.O.

erster Linie die Landkreise Peine und Gifhorn und die Stadt Wolfsburg integriert werden. Das Verfahren wurde aber auch dadurch erleichtert, daß ein Mitarbeiter aus der Landesplanungsstelle des Bezirks in die Verbandsbehörde überwechselte und dort kaum neu eingearbeitet zu werden brauchte. Als wohl entscheidender Punkt ist noch die konjunkturelle und politische Situation anzusehen, die eine allzu detaillierte Planung als unsinnig erscheinen läßt, da weder Mittel noch Mehrheiten für grundsätzliche Akzentverschiebungen in der bisherigen Planung zu mobilisieren sind: der Haushalt des Verbandes ist knapp bemessen und die Patt-Situation zwischen CDU- und SPD-Mitgliedern der Verbandsversammlung unterstützt die Tendenzen der CDU, die Verbandsaktivitäten auf kleiner Flamme zu halten.[1] Der eigentliche Konflikt in der bisherigen Planung liegt in der unterschiedlichen Verkehrskonzeption der Verbandsstädte gegenüber den Landkreisen, besonders dem Landkreis Gifhorn. Während die Städte(Braunschweig, Salzgitter) dem Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs Priorität einräumen, legt Gifhorn großen Wert auf die Straßenplanung, um seine weitläufigen Gebiete zu erschließen. Aber in beiden Fällen, ob sich die Straßen- oder die Schienenkonzeption durchsetzt, ist gegenwärtig kaum mit einer Realisierung zu rechnen. Die Entwicklungen sind bis zu den nächsten Kommunalwahlen im Herbst 1976 auf Eis gelegt. Und wo es nichts zu entwickeln gibt, ist auch der Planer weitgehend arbeitslos: "Im Moment ist es sehr ruhig." Das Raumordnungsprogramm - ohne Realisierungsverpflichtung - wird zum geduldigen Wunschzettel, dem auch Maximalziele anvertraut werden können:

> "Die Planungen des Verbands-Raumordnungsprogrammes sind vorerst noch reine Wunschvorstellungen, was schön wäre, wenn man es hätte. Aber z.B. für die geplanten Schienenwege gibt es noch keine Trassenfestlegungen, die erst im Raumordnungsverfahren erfolgen können." 2)

1) Darstellung nach Interview Nr. 11, kontrolliert durch die Analyse der Haushaltspläne des Verbandes Großraum Braunschweig 1974 und 1975.
2) Interview Nr. 11, S. 1

Die eigentlichen Entscheidungen im Verbandsraumordnungsprogramm liegen unter solchen Voraussetzungen vor allem in der ausschließenden Planung, d.h., es werden in erster Linie Entscheidungen darüber impliziert, was nicht zur Entwicklung gelangt.
Der Planungsprozeß erhält seinen Schwerpunkt in der Durchsetzung von Restriktionen gegenüber den Planungshoffnungen vieler kleiner Gemeinden. Die bürokratische Fundierung solcher Restriktionen wird mit der überraschend starken Kompetenzanreicherung der Verbandsplanung erreicht. Faktisch bilden die Großraumverbände einen "Staat im Staat", d.h., sie besitzen speziell für die Durchsetzung des Zentrale-Orte-Programms in ihrem Bereich die Kompetenz der Landesministerien. Die Durchführung des Raumordnungsverfahrens, des landesplanerischen Einspruchs und des landesplanerischen Rahmenprogramms - eigentlich Kompetenzen der oberen Landesplanungsbehörde - sind bei den beiden Verbänden in den Händen einer kommunalen Körperschaft.[1)]
Im Raumordnungsprogramm des Verbandes Braunschweig kommt die Repression nur noch indirekt zum Ausdruck. Die Raumordnung hat nicht nur die restriktiven Bedingungen umgesetzt, sondern auch noch optisch "günstig" dargestellt. Deutlich wird dies bei den Bevölkerungsrichtzahlen, die Grundlage für Zuschüsse und Prioritätenfestlegungen sind.
Im Gegensatz zu den Bevölkerungsvorausschätzungen der 6oer Jahrem die recht hoch angesetzt waren, operiert das Programm mit niedrigeren Zahlen. Optisch wird das in der Plandarstellung etwas korrigiert:[2)]
Braunschweigs Einwohnerzahlen sollen sich entwickeln:

1974		1985/9o		2ooo
von 27o 974 E.	über	273 5oo E.	auf	28o ooo E.

1) vgl. Anmerkung 1, Seite 3o4, § 18a des NROG
2) Die folgende Darstellung beruht auf den Aussagen von Interview Nr. 11 und dem "Regionalen Raumordnungsprogramm des Großraumverbandes Braunschweig, Entwurf August 1975 In den 6oer Jahren wurden die Bevölkerungsprognosen noch von den einzelnen Gemeinden selbst erstellt. Jetzt ist diese Planung beim Land zentralisiert.

D.h., in der ersten Hälfte der Planungszeit soll der Zuwachs nur ein Drittel betragen, in der zweiten Hälfte dagegen zwei Drittel. Das Gesamtziel erscheint dadurch immer noch erreichbar. Das Zwischenziel wurde reduziert. Aus welchen Gründen sich nach 199o das Wachstum beschleunigen soll, bleibt ungenannt. Noch durchsichtiger ist dieses Darstellungsmanöver gegenüber den Gemeinden, die von der Abwanderung bedroht sind:
z.B. die Samtgemeinde Baddeckenstadt im Nahbereich Salzgitter soll sich

1974		1985/9o		2ooo
von 1ó 755 E.	über	1o 3oo E.	auf	11 ooo E.

entwickeln, d.h., im nächstliegenden Planungszeitraum nimmt die Gemeinde ab. Diese Abnahme soll aber bis zum Jahr 2ooo sogar überkompensiert werden.
Für alle 21 Nahbereiche des Verbandes ergibt sich im Durchschnitt eine geringfügige Bevölkerungszunahme, die sich aus einer starken Zunahme der Städte und einer Abnahme der Samtgemeinden zusammensetzt. (Samtgemeinden sind in der Gemeindereform die Gemeinden geworden, die in ländlichen Gebieten liegen. In der Nähe von Schwerpunktorten wurden Einheitsgemeinden gebildet, die eine zentralisierte Verwaltungsführung aufweisen und den ehemaligen Mitgliedsgemeinden keinerlei Rechte mehr belassen.) Die schwachen Gemeinden, die sich bereits bei der Gemeindereform gegen eine Auflösung durch Samtgemeindebildungen wehrten, sind durch diese Planungen endgültig auf das Abstellgleis der Planung verschoben, denn die Bevölkerungsrichtzahlen sind die Basisgrößen für die Vergabe von öffentlichen Mitteln zur Entwicklung der Infrastruktur.
Für die Verbandsplanung stellen die kleinen Gemeinden nur lästige Antragsteller dar, die den konzentrierten Einsatz der immer knapper werdenden Mittel gefährden und damit die Effektivität des Verbandes in Frage stellen könnten.
Durch das Delegationsprinzip der Verbandsversammlung (es findet keine Direktwahl der Verbandsversammlung statt) kommen immer nur die Landkreise (und diese werden wiederum von den kreisangehörigen Städten dominiert) und die kreis-

freien Städte zum Zuge.
Dieses Selektionsprinzip wird nun durch die Raumordnungsgrundsätze weiter zementiert. Im Landesraumordnungsprogramm ist einmal die Vorgabe gemacht, daß die kommunalePlanungshoheit nur im Rahmen der "Eigenentwicklung" der Gemeinden gilt; Eigenentwicklung "schließt eine sich im wesentlichen durch Zuzug entwickelnde oder gezielte Bevölkerungs- und Gewerbeansiedlung aus".[1] Ist damit bereits eine generelle Entmachtung der kleinen Kommunen durch das Landesraumordnungsprogramm vorgegeben, so wird dieser Tatbestand für das Verbandsgebiet noch verschärft. Unter dem Aspekt, daß die Entwicklung des Großraumverbandes kaum durch Ansiedlungserfolge und Zuzug von außen in den nächsten Jahren wachsen werde, wird für das Verbandsgebiet in erster Linie eine interne Umverteilung geplant. Dies gilt besonders für die Festlegung besonderer Entwicklungsaufgaben, die eine Flurbereinigung zugunsten der Zentren darstellen:

> "Bei Gemeinden, die nicht als Schwerpunkt bestimmt sind, bedeutet die besondere Entwicklungsaufgabe "Wohnen" im allgemeinen eine kleinräumige Konzentration durch Bevölkerungsumverteilung innerhalb der Gemeinde oder des Nahbereiches. Ebenso beinhaltet die besondere Entwicklungsaufgabe "Gewerbliche Wirtschaft" in vielen Fällen vor allem kleinräumige Betriebsverlagerungen im Zuge der Sanierungsmaßnahmen sowie Ansiedlung von ergänzendem Kleingewerbe, da eine gezielte schwerpunktartige Ansiedlung von Arbeitsstätten vorrangig in den Schwerpunkten erfolgen soll." 2)

Die Verbandsbildung als kommunale Körperschaft stellt die Entmachtung der kleinen ländlichen Gemeinden in einem doppelten Prozeß her: einmal durch politische "Legitimation" (Verbandsversammlung der Mitgliedsverbände, nicht Gemeinden) und zum zweiten durch"Sachlogik" (Schwerpunktprinzip und Effektivität des Zentrale-Orte-Konzepts). Sie schafft im Gegensatz zur Bezirksraumordnung im politischen Bereich eine zusätzliche Begründung für die Sachlogik der Raumordnung, die vom Bezirk als hierarchisch übergeordnete Landesbehörde nur qua Herrschaft der Verwaltungsebenen durchgesetzt werden könnte, da der Verwaltungsbezirk keine Legitimationsbasis be-

1) Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen, a.a.O., Abschnitt VII, Pkt. 1
2) Regionales Raumordnungsprogramm Großraumverband Braunschweig, a.a.O., S. 25

sitzt.

Bei der Organisationsform des Großraumverbandes ist die Raumordnung nur noch formal an die Kontrolle durch das Bezirksraumordnungsprogramm gebunden. Die institutionell wichtigere Kontrolle übt die Verbandsversammlung aus. Es herrscht deshalb weder ein Arbeitsprozeß der Klientelbürokratie vor (da die Mitglieder der Verbandsversammlung zugleich Interessenten sind), die Identifikation mit den Interessenten ist also nicht mehr Ergebnis des Arbeitsprozesses, sondern dessen Prämisse. Es dominiert aber auch kein Prozeß des muddling through, da die Legitimation der Planung nicht über die hierarchisch darüber liegende Verwaltungsebene der Landesverwaltung erfolgt und deshalb auch die Unsicherheit des Abstimmungsprozesses nach oben und unten entfällt. Mit der Bestimmung des Großraumverbandes als kommunale Körperschaft ist der Schein einer Selbstverwaltung aller Betroffenen, d.h. aller Städte und Gemeinden des Verbandsgebietes, geschaffen. Da aber als Mitglieder der Verbandsversammlung nur eine Auswahl oder indirekte Repräsentanten fungieren (die Mitglieder werden von den Räten der kreisfreien Städte und der Landkreise ernannt, nicht direkt gewählt; § 11 des Verbandsgesetzes), muß man das Verbandsgebilde eher als eine erste Stufe der Zentralisierung des Herrschaftsapparates, denn eine Basisorganisation kommunaler Selbstverwaltung betrachten. Der Raumordnungsplan wird somit eher zum "Deckmantel der Herrschaft" als zum Instrument der Willensartikulation einer Region.[1)]

1) Da der Schwerpunkt der Verbandsaufgaben in der Regionalplanung liegt, erscheint es legitim, diesen Prozeß mit der Planungsdebatte der "Übergangsgesellschaft" zu vergleichen, wo Bettelheim in ähnlicher Weise Stellung nimmt. Vgl. Charles Bettelheim, Ökonomischer Kalkül und Eigentumsformen, a.a.O., S. 153, wo Planung als "Instrument bürgerlicher Politik" keineswegs als Gegensatz zum Marktmechanismus gesehen wird.

4.3.3 Raumordnung auf Landesebene
- Die Schaffung einer Eingriffsreserve -

Die Untersuchung der Raumordnung auf der Regional- und Bezirksebene zeigte, daß die Form der Vergesellschaftung der regionalen Probleme doppelgleisig angelegt ist - einmal über den bürokratisch-fachlichen Arbeitsprozeß der Raumordnung als ausschließende, restriktive Planung, zum anderen über die politische Entmachtung der Betroffenen bei der Planung selbst. Dazu sind auch verschiedene Verwaltungsstrukturen notwendig: Einmal die stärker am muddling through orientierte Planung der Bezirksraumordnung, zum anderen die Selbstverwaltungskörperschaft mit Zentralisierungstendenz des Großraumverbandes. Die Konzepte der Raumordnung bilden das Bindeglied zwischen dem innerbürokratischen Koordinationsprozeß und der politischen Abstimmung. Die politische Abstimmung über bürokratische Konzepte stellt dabei eine Entlastung der Bürokratie von extremen Konflikten dar und ermöglicht unterhalb der Schwelle dieser Konflikte (Schwerpunkt- oder Gießkannenprinzip) die Konstruktion von Normalität" des Verwaltungshandelns und den Anschein der Autonomie bürokratischen Vollzugs dieser politischen Entscheidungen.

Die Nicht-Identität bürokratischer Entscheidungen und Konzepte mit den Forderungen einzelner, auch dominanter Interessengruppen wie z.B. die IHK-Forderung nach Einbeziehung Schöppenstedts als Schwerpunktort sagen aber noch nichts darüber aus, ob und wie sich diese Interessen dabei durchsetzen. Die gelungene Konstruktion von Interessenlagen in Form einzelner raumordnungspolitischer Entscheidungen verschleiert - im Gegensatz zu parlamentarisch-politischen Abstimmungen - die Dominanzverhältnisse, da sie "sachliche" Notwendigkeiten in den Vordergrund stellt und so auch die negativ Betroffenen zur Zustimmung veranlaßt. Die Raumordnung unterläuft mit ihrem Arbeitsprinzip die Konfliktbewältigung der politischen Austragung gegensätzlicher Interessen.

"Interessenlage" ist dann der etwas neutralere, einfluß-theoretische Ausdruck für die Situation des Sich-Durchwurstelns zwischen politischer Abstimmung und konkretem Interessendruck der Klientel. Die hierarchische Struktur der Bürokratie erscheint den Planern in einer solchen Situation die bessere Selektion bei Interessenkonflikten zu bieten als das Vertrauen auf politische Entscheidungen. Die Bezirksplanung sah deshalb auch keinen Grund, die Raumordnungskompetenz an den Großraum Braunschweig abzugeben:

> "Die einzige Schwierigkeit, die ich sehe, wofür es sich lohnt, irgendeine Art Verband oder Verbund zu schaffen, ist die Frage der Lösung des öffentlichen Nahverkehrs, unter Einbezug von Post und Bahn. Hier im Hause sind wir der Meinung, daß ein solcher Verkehrsverbund ohne Großraum-Verbands-Schaffung möglich sein sollte. Es mag sein, daß es aber auch einer Verbandsversammlung möglich ist, einen Interessenausgleich zwischen dem multizentrischen Verbandsgebilde mit sehr gewichtigen kreisfreien Städten wie Wolfsburg, Braunschweig und Salzgitter herbeizuführen. Die Erfahrung zeigt aber, daß eher da Interessen noch härter aufeinanderprallen können, wenn nicht eine staatliche Instanz da ist, die im Einzelfall auch einmal einen Knoten durchzuhauen in der Lage ist." 1)

Ging es auf der Regionalebene noch um die faktische Ausschaltung bestimmter Betroffenenkreise und einzelner Interessenten, so steht auf der Landesebene die Integration dieser bereits entmachteten Interessenten im Vordergrund, da ihre Mitarbeit und ihr Einverständnis bei der Lösung der regionalen Probleme erhalten bleiben soll. Am Beispiel der Situation der ländlichen Räume haben es einige der prominenten Raumordnungsfachleute recht deutlich formuliert:

> "Dabei (bei der Verwirklichung der Ziele der Raumordnung/hdw) kommt es darauf an, neben den direkten Maßnahmen Interessenlagen zu schaffen, aufgrund derer der einzelne, mag es sich um Gemeinde, Erwerbsunternehmen oder schlechthin den Bürger als Konsumenten handeln, bewogen wird, aus eigenem Antrieb freiwillig zu handeln." 2)

---

1) Interview Nr. 12, S. 6 f.
2) Entwicklung ländlicher Räume, Studien zur Kommunalpolitik, Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissenschaften, herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bd. 2, Bonn 1974, S. 23o

Dieser entscheidende Arbeitsschritt, die Erzwingung der Freiwilligkeit, wird auf der Landesebene abgesichert und - wenn nötig mit zusätzlichen Maßnahmen ergänzt. Die Instrumente dazu sind einmal die Vorgabe von Rahmenbedingungen als quasi objektive Schranken des nachgeordneten Planungsprozesses, zweitens die Hinzuziehung der Selbstselektion der Interessenverbände in Form eines Beirates und drittens die Bereithaltung einer Eingriffsreserve bürokratischer Organisation und Aufmerksamkeit (Ausschüsse) für besonders wichtige, konfliktträchtige "Fälle".
Der Arbeitsprozeß der Landesebene spielte bei der Raumordnung der Bezirke immer nur eine einschränkende Rolle, die sich in den Vorgaben bestimmter Trassen für Verkehrslinien, in der Festlegung von Zentralen Orten und Funktionsbereichen äußert und als Kriterien- und Maßnahmenkatalog im Landesraumordnungsprogramm festgeschrieben wird. Förderregionen, Schwerpunktorte und Funktionsgebiete sind Symbole für Interessenlagen, die durch die Konsensbeschaffung des regionalen Raumordnungsprozesses konstruierbar wurden. Daß solche Konstrukte möglich wurden, liegt einmal in der Beachtung des status quo regionaler Verteilung, zum anderen in der Abstraktheit der Planungen.
Die Ansatzpunkte der Landesraumordnung sind nicht mehr - so scheint es - einzelne Interessengruppen und Projekte, sondern eben die bereits regional auf der Bezirksbene konstruierten Interessenlagen: Förderregionen, Schwerpunkte und Funktionsgebiete. Daß dabei die einzelnen, verklammerten Interessen nicht mehr wahrgenommen werden, ist Ergebnis des bürokratischen Arbeitsprozesses der unteren Verwaltungsebenen. Die Konflikte, die sich aus der Position des Landesplaners dann noch wahrnehmen lassen, liegen zwischen den regionalen Konstrukten, zwischen einzelnen Zentralen Orten und ganzen Gebieten. Die Arbeit am Landesraumordnungsprogramm ist ein Beispiel dafür:

Landes-Raumordnungsprogramm
Zeichnerische Darstellung
Plan A
Entwicklungskonzeption
Stand: April 1973
Oberzentrum
Mittelzentrum
Mittelzentrum ohne größeren Verflechtungsbereich
Schwerpunkt
Großflächiger Erholungsraum
Autobahn
oder wichtige Hauptverkehrsstraßen
Hauptbahn
S-Bahn/Nahverkehr
0 10 20 30 40
Das Niedersächsische Landesministerium

"Wir haben mal nur rein geometrisch Niedersachsen dargestellt mit den vorhandenen Schwerpunkten der Wirtschaft, beispielsweise Hannover, Braunschweig, mit Salzgitter, Bremen und Oldenburg. Wir haben um diese Gebiete Kreise mit bestimmten Radien gezogen, von denen wir meinten, daß sie so etwa den Einzugsbereich eines Arbeitsmarktes bzw. den Ausstrahlungsbereich der Wirtschaftskraft dieses Raumes einschließen: 3o oder 4o Kilometer, rein schematisch. Und dann haben wir in den übrigbleibenden Räumen wieder aus den vorhandenen Orten diejenigen herausgesucht, die in ihrer Entwicklung einigermaßen schon oben lagen und andererseits aufgrund von Verkehrslage, öffentlichem Angebot usw. nach unserer Meinung die günstigsten Voraussetzungen für eine Schwerpunktentwicklung zu bieten schienen. Typisches Beispiel ist Lingen. Die beiden Nachbarstädte Nordhorn und Meppen haben nie verstehen können, warum wir nun Lingen den Vorzug gaben... das liegt so wie eine Spinne im Verkehrsnetz, das ist immer noch das günstigste." 1)

Schwerpunktorte wurden diejenigen Städte, die das sie umgebende Gebiet bereits dominieren und die Struktur des Landes prägen. Das sind in erster Linie Hannover, Braunschweig, Osnabrück und die Ballungszonen um Hamburg und Bremen. Bei der weiteren Auswahl (Emden, Wilhelmshaven, Göttingen sowie den Entwicklungsorten Lingen, Papenburg, Cloppenburg, Nienburg, Verden, Uelzen, Lüneburg, Celle, Hameln und Northeim) wurden die "nach unserer Meinung günstigsten Ansatzpunkte herausgenommen."[2)]

Bestehende Verkehrsverbindungen (vgl. Bez. Lingen) sind allerdings nur ein Indikator für die Ausweisung von Zentralen Orten. Zur Auswahl zwischen konkurrierenden Orten um das Prädikat der Entwicklungswürdigkeit als Zentraler Ort hat die Raumordnung ein ganzes Arsenal an Kriterien entwickelt. die eine sachliche Auswahl ermöglichen sollen. In einem fünfbändigen Werk sind die Grundlagen und Hinweise für die Aufstellung des Landesraumordnungsprogrammes gesammelt, in erster Linie statistische Daten: Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsbewegung, Pendlerzahlen, Wirtschaftskraft, Finanz-

1) Interview Nr. 4, S. 8/9
2) ebenda

kraft, Bruttoinlandsprodukt, Arbeitsplatzdichte, Handelskapazität, zentrale Einrichtungen.[1] Diese Daten erlauben wenigstens eines - und so wurden sie auch in der vorliegenden Arbeit in Kapitel II benutzt - die Struktur der Defizite deutlich zu machen. Sie halfen aber noch nicht dem Planer aus dem Dilemma, zu beurteilen, was geschieht, wenn er ganz bestimmte Entwicklungsprojekte realisieren will. Gerade auf diesem Aspekt liegt jedoch die Hoffnung, die man in die Planung setzt:

> "Wir überlegen uns natürlich, wenn wir sagen: da ist ein Nahschnellverkehrsnetz zu errichten, was kostet das, wer soll es bezahlen und wie ist da der Bezug auf den Effekt. Aber ich glaube, das ist das Dilemma aller Landesplanungsstellen und Behörden. Wir haben erstens gar nicht die Zeit, solche Untersuchungen zu machen, und, wenn wir sie machen lassen wollen, dann haben wir kein Geld." 2)

In Niedersachsen wurden die wichtigsten Studien (Prognosstudie) vom Wirtschaftsministerium vergeben, oder die Planungsarbeit wurde an den Planungsstab delegiert, der 197o neu eingerichtet wurde. Wenn es nach der Prognos-Studie ginge, dürfte Niedersachsen bei seinen Mitteln und Problemen höchstens zwei Schwerpunkte fördern, um diese über die Landesgrenzen hinaus konkurrenzfähig zu halten.[3] Das wäre aber gleichsam das Eingeständnis, keine flächendeckende Regionalpolitik auf Landesebene betreiben zu können. Deshalb hilft man sich beim Abbau des Gießkannenprinzips mit der Verringerung der Förderung, wo es die geringsten Widerstände gibt.

---

1) Grundlagen und Hinweise für ein Landesraumordnungsprogramm, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Hannover 1964 mit Ergänzungen

2) Interview Nr. 4, S. 13

3) Innerhalb der Raumordnung kam es dabei zu einem Konflikt zwischen den Befürwortern der Reduzierung der Schwerpunktorte, um in der Länderkonkurrenz bestehen zu können, und denen, die für eine flächendeckende Förderung plädierten. Dabei blieb der Infrastrukturausbau als Priorität Hannovers unbestritten. Nur die Frage der Investitionshilfen war kontrovers. Interview Nr. 5, S. 1o

Die Brechung des Widerstandes der vernachlässigten Orte und Gebiete erfolgt nicht so sehr mit dem Nachweis, daß dort keine Entwicklung möglich wäre, sondern mit dem Argument, daß woanders die Entwicklung besser möglich sei:

> "Wir stellen ja so ein Programm nicht aus dem blauen Dunst auf, sondern wir haben ja Kontakt mit unseren Bezirken, mit den anderen Ressorts, mit den Verbänden, Landwirtschaftskammern, IHKs usw. Und die Bezirke tasten wieder nach unten in die Landkreise hinein, sprechen mit den Städten. Und wenn wir nun Städte haben, die entwickelt werden sollen, dann ist es ja so, daß wir dort auch nachgucken und mit den Leuten selbst sprechen, was läßt sich bei euch machen, wenn wir so etwas ausweisen." 1)

Die globale statistisch-indikative Behandlungsweise ist also nicht durchgängig. Sie weicht vielmehr einem konkret wahrnehmenden Interesse, wenn es nicht mehr um die Vernachlässigung bestimmter Orte, sondern um gezielte Fördermaßnahmen und Ansiedlungsprojekte geht. Dann bekommt der Entscheidungsvorbehalt der höheren Verwaltungsebene gegenüber den Bezirken und Gemeinden einen Sinn, wie er z.B. im Bundesbaugesetz für die Flächennutzungspläne der Gemeinden festgelegt ist. Im Interesse dominanter Einzelprojekte wird dann selbst das so kunstvoll konstruierte Geflecht einer Interessenlage, wie es sich im Flächennutzungsplan darstellt, wieder korrigierbar und auf Anordnung der Landesbehörde einer Revision unterzogen.

> "Das sind also nur ganz besondere Fälle. Sie wissen es aus der Presse wahrscheinlich mit der Industrialisierung von Stade, als die bisher selbständige Gemeinde Gütsfleet in dem Baugebiet überrannt wurde und Emissionsschutz eine große Rolle spielte. Da ging es auch um die Aufhebung von Bebauungsplänen. Da ist alles noch relativ gut gegangen. Aber das sind dann so krasse Fälle, wo man unter Umständen eine Entwicklung, die schon angefangen hat - aber nun nicht im Hinblick auf die Industrie, sondern auf die vorhandenen Wohngebiete - korrigieren mußte." 2)

Hier zeigt sich das Verhältnis des Selektionsprozesses einzelner zu der Mehrzahl der vernachlässigten Orte und Projekte: der konkrete Fall, mit dem man so viel Arbeit hatte

---

1) Interview Nr. 5, S. 15
2) Interview Nr. 5, S. 18

und der genau wegen seiner Brisanz weit in der Verwaltungshierarchie nach oben dringt, wird als Ausnahmefall abgetan, während die "Normalfälle" im Nebel der Statistik und abgeleiteten Kriterien verschwinden, ohne daß bewußt wird, daß diese Fälle eben auf einer anderen Stufe "konkret" sind und dort ihre besondere Behandlung erfahren. Die Ähnlichkeit in der Durchsetzungsweise bestimmter Interessen wird nicht mehr deutlich, weil im Arbeitsprozeß der verschiedenen Verwaltungsebenen immer nur wenige Fälle konkret und die meisten "abstrakt", d.h. nur in der Übertragung auf andere bürokratische Stellen, behandelt werden können. Die eingangs zitierte formal-abstrakte, an generellen Statistiken und Kriterien orientierte Behandlung regionaler Probleme ist somit die Voraussetzung dafür, daß die "Ausnahmefälle" konkret, d.h. intensiv, behandelt und entschieden werden können, daß überhaupt Eingriffsreserven für die höheren Verwaltungsebenen vorhanden sind. Das unreflektierte Verhältnis von Ausnahme und Regel wird zum "Konstruktionsprinzip von Normalität".[1)]

Im raumordnerischen Arbeitsprozeß mit Statistiken und Verhältniszahlen wird aber nicht nur von den konkreten Fällen abstrahiert, die auf anderer Ebene bearbeitet werden. Gleichzeitig erfolgt durch Ausweitung des Datenmaterials auch eine Ausweitung in der Aufmerksamkeit gegenüber übergreifenden Zusammenhängen. Die Entwicklung des Landesraumordnungsprogramms macht diesen Prozeß deutlich. Bereits in den 5oer Jahren wurde in Hannover ein Raumordnungsplan erarbeitet, der nichts anderes darstellte als eine erweiterte Verkehrsplanung. Auch das "neue" Raumordnungsprogramm von 1969 ent-

1) Die Verniedlichung und Verleugnung strukturell abgesicherter Mechanismen bei der Behandlung von Einzelfällen als "Pannen" (vgl. Wirtschaftsförderung Braunschweig) und die dazu kontrastierende Alltagsbürokratie als abstraktes unpersönliches Verfahren werden in der Bürokratietheorie nur unzureichend verbunden. Nach R.Mayntz fungiert die Alltagsverwaltung mit ihrer Masse von Einzelfällen nach einem "Konditionalprogramm", während bei der Lösung abstrakterer Probleme "Zweckprogramme" überwiegen. Aus dem Fehlen von Erfolgskriterien für die Zweckprogramme wird dann die Notwendigkeit der Klientelorientierung abgeleitet. Verwaltungsreform als Verbesserung der Zielpräzisierung

hielt noch längst nicht alle raumwirksamen Planungen der verschiedenen Ressorts der Landesregierung. Z.B. waren die Wasserwirtschaft, der Bergbau und der Nachrichtenverkehr nicht enthalten.[1] Auf solchen Ergänzungsbereichen liegt die Hauptarbeit der Raumordnung auf Landesebene seit 1969:

> "Da gibt es so einige Kapitel, die überhaupt noch nicht richtig berücksichtigt waren, das machen wir jetzt. Soweit wir können, nehmen wir dies nach und nach hinein. Das ist also eine echte Fortschreibung und Ergänzung des Programms." 2)

Auf den verschiedenen Ebenen einzelner Fachressorts tut sich laufend etwas. Die Zentralisierung und Intensivierung dieser Bereiche beeinflußt die Versorgungs- und Entwicklungsstruktur des Raumes nicht unwesentlich: der Bundesfernstraßenplan, das Krankenhausfinanzierungsgesetz, die Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau, Küstenschutz, Agrarstrukturverbesserung und Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, Planungen für Erholung und Fremdenverkehr, die alle sektorale Weiterentwicklungen in den frühen 7oer Jahren erfuhren, müssen in ihren programmatischen Daten in die Raumplanung eingepaßt werden. Das ist nicht einfach durch Koordinationsgespräche und Informationen möglich. Dazu gehört auch die Sanktionsmöglichkeit, um Abstriche im Interesse eines Gesamtplanes durchzusetzen.

> "Nun hat sich tatsächlich gezeigt, daß unter Umständen diese (anderen Planungsinstanzen/hdw) den Rahmen sprengen und manches anders machen wollen. Wir werden uns also im neuen Raumordnungsgesetz vorbehalten, Aussagen über die Definitionen, Darstellungen, den Maßstab und den Inhalt überhaupt der regionalen Raumordnungsprogramme zu machen." 3)

Noch Anmerkung 1, Seite 318
und Erfolgskriterien ist dann die logische Konsequenz dieser Betrachtungsweise, um die Differenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit des Verwaltungshandelns zu schließen. - Vgl. Renate Mayntz, Probleme der inneren Kontrolle der planenden Verwaltung, in: Mayntz/Scharpf, Planungsorganisation, München 1973, S. 98 - 1o6

1) Die Grundlage für das Raumordnungsprogramm von 1969 bildete das Nds ROG von 1966, dessen Aufgabenstellung im Kern nur wenige Ressortplanungen koordiniert: Wohnen, Arbeit, Erholung, Pflege der Landschaft; siehe: Hermann Müller, Raumordnung und Landesplanung in Niedersachsen, NArchfNds., Bd. 13, 1964, S.21o
2) Interview Nr. 5, S. 15
3) Interview Nr. 5, S. 19

Die Konkretisierung der Vorgaben der Landesraumordnung ist ein Ergebnis des Erfahrungsprozesses mit den vorhergehenden Planungen. Unter dem Aspekt der Durchsetzbarkeit bürokratischer Restriktionen ist die Weiterentwicklung der Raumordnungspläne auch als Rationalisierung dieses Durchsetzungsprozesses als Verwaltungsvereinfachung zu sehen. Die Vereinfachung der Handlungsabläufe auf der Landesebene erlaubt es dann bei Konflikten, mit besonderer Intensität und organisatorischer Flexibilität im Einzelfall (der dann immer auch "Ausnahmefall" ist) zu reagieren. Als Beispiel dafür kann die Behandlung der konfligierenden Industrieansiedlung und Fremdenverkehrsförderung im Raum Wilhelmshaven dienen. Die verschiedensten Verwaltungsteile organisieren sich in Sonderformen (Untersuchungsgruppe, Projektgruppe), kooptieren Vertreter der Klientel (IHK, Landwirtschaftskammer) und legitimieren damit die Revision des eigenen Planungsprozesses![1)]
Der Streitpunkt war offensichtlich; - die regionale Öffentlichkeit beschäftigte sich schwerpunktmäßig mit dem Thema -; die Fremdenverkehrsgemeinden - im Raumordnungsprogramm als solche ausgewiesen - fühlten sich durch die neuen Industrieansiedlungen in ihrer Existenz bedroht. Der Konflikt, ob die Industrialisierung dort weitergeführt werden dürfte oder nicht, wanderte über den Bezirk auf Landesebene.
Eine Projektgruppe wurde ins Leben gerufen, an der - unter der Leitung des Wirtschaftsministers die verschiedenen Ressorts die Grundlinien der weiteren räumlichen Ausdehnung erarbeiten sollten. Da die Federführung dieser Gruppe beim Wirtschaftsministerium lag, gründete die Raumordnungsabteilung des Innenministeriums zusammen mit der Staatskanzlei (Planungsstab) eine eigene Untersuchungsgruppe "zur Untersuchung der Möglichkeiten der weiteren Entwicklung im Raum Wilhelmshaven". Dabei hatte die Staatskanzlei die Federführung. Dadurch wurde der Konflikt zwischen Wirtschafts-

1) Der hier angesprochene Konflikt wurde im Innenministerium lange diskutiert und ist nach den Interviews Nr.1, 3, 4 und 5 zusammengestellt.

ministerium und Innenministerium (Raumordnung) abgebogen. Um sachverständig zu sein, wurden weitere Vertreter der regionalen und lokalen Interessen hinzugezogen. Schließlich gehörten der Untersuchungsgruppe an:

1 Referent der Staatskanzlei (federführend)
1 Referent der Raumordnung (Innenministerium)
1 Vertreter des Wirtschaftsministeriums (Leiter der Lenkungsgruppe)
1 Landesplaner aus dem Regierungsbezirk
1 Vertreter der Landwirtschaftskammer
1 Vertreter der Handelskammer

Die Raumordner hatten die Federführung dem Wirtschaftsministerium wegnehmen können, mußten dafür bei den Vertretern der örtlichen Interessen Zugeständnisse machen, die nun nicht mehr durch das Wirtschaftsministerium vertreten werden müssen, sondern sich direkt geltend machen können. Es konnte mit Hilfe dieser Projektgruppe (auf Bezirksebene gab es nochmals eine ähnliche Konstruktion) ein Kompromiß gefunden werden, damit der Fremdenverkehr nicht ganz zum Erliegen kommt. Die Industrieansiedlungen wurden in der bestehenden Form akzeptiert, nur sollte die Entwicklung nicht so weiter gehen:

> "Das ist inzwischen kurzfristig abgebogen, aber wir sagen uns nun, das, was da passiert ist, dürfte in Zukunft nicht passieren, wir wollen jetzt auf längere Sicht arbeiten und uns fragen, läßt sich der Raum überhaupt noch weiter belasten." 1)

Das Ergebnis des Konfliktes ist die Suche nach neuen Kriterien für die"Belastbarkeit des Raumes". Eine Antwort darauf wird im neuen Abstraktionsprozeß von dieser Erfahrung, in der Konstruktion besserer Indikatoren erarbeitet. Das Funktionalkonzept mit der strengeren Trennung von Funktionszuweisungen für Erholung und für Industrieansiedlung ist eine Antwort darauf. 2)

1) Interview Nr. 5, S. 3o
2) Die Intensivierungsphasen der einzelnen sektoralen Förderungsprogramme vgl. Kapitel 3.1. überschneiden sich in bevorzugten Standortbereichen. Das Funktionalkonzept hat dann die Aufgabe, die Folgeeffekte und Wechselwirkungen in den Griff zu bekommen. Nicht dieses Beispiel, aber die Summe ähnlicher Erfahrungen sind für das Funktionalkonzept konstitutiv.

Für die Betrachtung der Organisationsstruktur der Verwaltung ergibt sich als Ergebnis dieses Falles ein Hinweis auf die hohe Flexibilität in Bezug auf die ad-hoc-Ausdifferenzierung zusätzlicher Verwaltungskonstruktionen und eine stets latente Bereitschaft, den Klientelbezug über die Hierarchie hinweg mit den dominanten Interessenvertretungen aufzunehmen. Allerdings zeigt der Versuch, solche Formen der Konfliktregelung als "Ausnahmen" hinzustellen und durch Intensivierung des Abstraktionsprozesses bei den Rahmenrichtlinien und Indikatoren fortan zu vermeiden, die hohe Bedeutung, die einer durch Hierarchie abgestuften und weitgehend dezentralisiert ablaufenden Entscheidungsfindung und Konfliktbewältigung beigemessen wird.

Die Herausbildung zusätzlicher Organisationsformen für die Lösung ad-hoc auftretender und dezentral nicht lösbarer Probleme verweist zusätzlich auf den Zusammenhang von Organisationsformen und Arbeitsprozeß: wo die bestehenden Kriterien der Abstraktionsarbeit und der Pläne für die "Fallarbeit" unbrauchbar geworden sind, ist auch die Organisationsform in Frage gestellt und innovationsbedürftig. Die Fallarbeit akkumuliert ihre bürokratisch relevanten Probleme nicht in den luftleeren Raum, sondern benötigt eine organisatorische Basis, wo diese Erfahrungen gesammelt und einer rationelleren Bewältigung zugeführt werden. Die Herausbildung der Entwicklungsplanung soll unter diesem Aspekt behandelt werden.

4.4 Die Politik mit der Entwicklungsplanung - Organisatorische Innovation als Instrument bürokratischer Rationalisierung -

Wenn man den Arbeitsprozeß der Wirtschaftsförderung mit dem der Raumordnung vergleicht, bestehen einerseits Ähnlichkeiten in Bezug auf die Behandlung der Klientelgruppen bei der Stadtverwaltung, auf den Entscheidungsprozeß des muddling through auf der Bezirksebene und die stärker konzeptionell gefaßten Abstraktionen auf der Landesebene. Andererseits gibt es einen gravierenden Unterschied zwischen beiden Bereichen: die regionale Wirtschaftsförderung behandelt "ihre" Fälle und Problemstellungen bis zur Klärung der Mittelverteilung in der Höhe von Zuschüssen und Finanzierungshilfen. Der Kompetenzbereich der Wirtschaftsförderung konzentriert sich auf die Verteilung und Verbreiterung der monetären Ressourcen.
Das Scheitern des monetären Kalküls zur Festlegung und Erarbeitung regionaler Entwicklungsperspektiven war aber wiederum ein wesentlicher Grund für die Herausbildung einer eigenständigen organisatorischen Form für die Raumordnung. Unter der relativen Vernachlässigung der Finanzierungsaspekte war die Raumordnung im Stande, - unter Betonung des Wohlfahrtsaspekts - stärker auf die Bedürfnisstruktur des regional defizitären Entwicklungsprozesses einzugehen und ein Konzept der Prioritäten staatlicher Leistungen der Einzelressorts zu erarbeiten. Durch die eigenständige organisatorische Struktur der Raumordnung wurde es möglich, alle Beteiligten und Betroffenen einerseits anzusprechen, dann aber in einem abgestuften Prozeß der "Entmachtung" und Selegierung zu reduzieren. Die Hierarchie und Flexibilität der organisatorischen Struktur unterstützten diesen Prozeß der Kleinarbeitung von Konflikten. Die Vernachlässigung des Finanzaspektes, d.h. die Reduktion der Kompetenz der Raumordnung auf formale Konzepte, war dabei ein wesentliches Moment zur Entschärfung der Konflikte und verstärkte den Charakter der Raumordnung als innerbürokratischen Koordi-

nationsprozeß und "Querschnittsaufgabe". Die Ergebnisse des Abstimmungsprozesses der Raumordnung blieben aber abstrakt oder führten zu neuen Konflikten, wenn sie nicht mit der naturwüchsigen Fortentwicklung des status quo, mit der jährlichen Haushaltsplanung, in Übereinstimmung gebracht werden konnten. Die organisatorische Besonderung der Raumordnung, ihre damit begründete formale Neutralität gegenüber den einzelnen Ressorts und Fachplanungen garantierte nur die Koordination der Planerstellung für eine räumliche Neuordnung, nicht aber die Sicherheit der Durchsetzung dieser Pläne. Planung wurde zum Alibi für langfristig geplantes Handeln.[1] Die Koordination von Haushaltsplanung und Raumplanung bedurfte einer eigenen bürokratischen Instanz.

> "Je mehr die Gesetze, insbesondere auch die jährlichen Haushaltsgesetze ihre Rolle als Richtschnur für langfristig wirksames Verwaltungshandeln verlieren, je weniger sie dem Verwaltungsmann sagen, was auf längere Zeit richtig und vernünftig zur Erfüllung seiner Aufgaben ist, umso mehr muß dieser Ausfall durch Anlehnung an andersartige Zielhierarchien kompensiert werden. Desto mehr ist die Verwaltung geneigt, ihr Handeln an mittelfristigen Entwicklungsplänen und Handlungsplänen auszurichten, die politisch abgesichert worden sind, sich auf der Höhe der Zeit bewegen, nicht den hohen Anspruch von Kodifikationen haben und keine juristischen Auslegungskunststücke erfordern."

Mit dieser Feststellung begründete F. Wagener 197o seine These, daß die überkommene Raumplanung tendenziell ungeeignet geworden ist für die Beeinflussung des gesellschaftlichen Prozesses und daß die Entwicklungsplanung das bessere Instrument zur "Globalsteuerung der Umwelt" geworden sei.[2]

1) vgl. Karl Ganser, Planung - Alibi oder Mittel der Gestaltung? In: Politik und Planung im ländlichen Raum, Jahrestagung der AVA 1973 (Arbeitsgemeinschaft zur Verbesserung der Agrarstruktur in Hessen e.V.), H. 48, Wiesbaden 1973, S. 149 - 167. Ganser zählt die Alibi-Behauptungen der Planung auf, mit denen die Bürokratie ihren Mißerfolg zu rechtfertigen sucht und weshalb Planung ihren Gestaltungsauftrag nicht erfüllt. Allerdings geht er nicht auf die Alibis ein, die in der Struktur der Verwaltung selbst liegen.

2) Frido Wagener, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, a.a.O., S. 93

Unter dem Schlagwort der "politischen Planung" sollte auch die Neuordnung der Regionalpolitik gegenüber den Mißständen des status quo durchgesetzt werden. Dazu bedarf die Entwicklungsplanung einer von der Raumordnungs- und Fachplanung abweichenden Struktur, die "Innovationen" möglich macht und eine "Aktivrolle" der Planung impliziert.[1] Dazu gehört der formale Schein der Neutralität gegenüber anderen bürokratischen Bereichen, der Versuch, eine eigene Problemperspektive zu gewinnen und einen Teil der Finanzmasse den Schwerpunkten des Planungskonzeptes direkt verfügbar zu machen. Die Stellung der Entwicklungsplanung in der bürokratischen Hierarchie, die zusätzlichen Instrumente der Problematisierung und Informationsbeschaffung und spezifische Formen der Personalausstattung und Rekrutierung sollen als Merkmale der Aktivrolle der Entwicklungsplanung herausgearbeitet werden. An den Inhalten der Entwicklungsplanung läßt sich schließlich zeigen, daß mit der organisatorischen Innovation nur der Problemüberhang sonst nicht bewältigter Defizite bearbeitet wird. Unter dem Druck der Finanzmisere zeigt sich die Entwicklungsplanung als Instrument der Rationalisierung von Verwaltungsleistungen und der Weiterführung der Entmachtung nicht-ökonomischer Interessenlagen.[2]

4.4.1 Entwicklungsplanung der kommunalen Ebene - Strukturelemente "aktiver" Planung -

Auf der Ebene der Kommunen - und in der Fortführung des Großraumverbandes - ist die Entwicklungsplanung zu Beginn der 7oer Jahre institutionell verankert worden. Während

---

1) Zur Diskussion um die Politische Planung vgl. Ronge/Schmieg, Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971

2) Karl Ganser drückt dies pointiert aus: "Von der Planung haben meiner Ansicht nur die Planer und die private Wirtschaft eindeutig profitiert...Wurde sie (die private Wirtschaft/hdw) um planungskonformes Verhalten gebeten, wurde sie durch Subventionen dafür auch belohnt." K. Ganser, Planung - Alibi oder Mittel der Gestaltung? A.a.O., S. 162

Wagener das Scheitern der Raumordnung und Raumplanung für die Entstehung der Entwicklungsplanung verantwortlich macht, kann man bei genauerer Analyse der Raumordnung erkennen, daß es gerade ihr "Erfolg", ihr Funktionieren als bürokratisches Selektionsinstrument ist, was zur Institutionalisierung der eigenständigen Entwicklungsplanung führt. Dadurch, daß die Raumordnung die Entmachtung weiter Betroffenenkreise der jeweils nachfolgenden Stufen der Hierarchie im Planungsprozeß zu erreichen sucht, wächst damit die Notwendigkeit einer Abwehr-Planung. Die kommunale Ebene ist davon in doppelter Weise betroffen. Einmal erfolgt die Knebelung der städtischen Entwicklung über den Abstraktionsprozeß der Raumordnung:

> "Die bundesgesetzliche Bestimmung der Raumordnungsgrundsätze wird es erleichtern, raumpolitische Ziele durchzusetzen, weil die Grundsatzentscheidungen damit in weit stärkerem Maße dem Einfluß der interessierten und betroffenen Gruppen entzogen werden, als dies bei den einzelnen planerischen Entscheidungen (der Kommunen/hdw) häufig der Fall ist." 1)

Zum anderen bewirkt die Zentralisierungstendenz der einzelnen Fachplanungsgesetze eine Vorabfestlegung der zur Verfügung stehenden Mittel und Zuschüsse.[2)]

1) Paul Lücke, Kommunalpolitik und Raumordnung, zit. bei Walter Siebel, Entwicklungstendenzen kommunaler Planung, a.a.O., S. 27

2) Als Beispiel dafür kann die Zuschußpolitik der Bundesregierung bei der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftspolitik gelten, aber auch die Zuschüsse nach dem Bundesbaugesetz, bei der Verkehrsförderung und im Hochschulbau. Bei den ohnehin knappen Mitteln der Kommunen bedeutet diese Zuschußpolitik einen Verzicht auf andere Vorhaben. "Soll ich die Millionen DM nehmen und 1o Krankenhausbetten bauen oder soll ich was für die Zukunft tun und Wirtschaftsförderung damit betreiben," stellte der Wirtschaftsförderer zur Alternative. Interview Nr. 24, S. 3

Diese doppelte Bevormundung der Kommunen trifft gerade zu Beginn der 7oer Jahre auf städtische Haushalte, die weitgehend durch Personalausgaben festgelegt sind, deren investive Ausgaben rapide ansteigen (außerordentlicher Haushalt) und deren Kreditvolumen die Grenze des Möglichen erreicht hat (vgl. die Haushaltsentwicklung der Stadt Braunschweig 1967-1972, Tabelle Nr. 2o). Wenn eine "aktive" Entwicklungsplanung durch

- freie Ressourcen,
- innovative Reichweite und
- den Grad der Selbstbestimmung definiert wird,[1] dann

stellt die Entwicklungsplanung zwar eine "neue" Organisationsform und ein "neues" Instrument der Kommunalpolitik dar. Dieses kann aber keineswegs als Vergrößerung der Steuerungsmöglichkeiten und implizit der "Autonomie" der Stadtverwaltung und ihrer Kommunalpolitik begriffen werden. Diese Wandlungen der Bürokratie sind vielmehr als "Reaktion auf verschärfte Restriktionen zu interpretieren, die die Möglichkeiten der Kommunen zur Kontrolle der Stadtentwicklung bestenfalls bewahren können."[2] ,Um diesen Effekt zu erreichen, muß die Entwicklungsplanung zwei Momente bürokratischer Arbeitsweise weitgehend auszuschalten versuchen, die die Stadtverwaltung fest in den Instanzenzug regionaler Planungsverwaltung einbinden. Sie muß:

- einmal die vorgegebene Problemdefinition in Frage stellen können und
- zweitens aus der Hierarchie des Arbeitsprozesses der Fachplanungen aussteigen können.

Für diesen Versuch gibt es bei der Stadtentwicklungsplanung in Braunschweig einige Hinweise, allerdings auch für dessen Scheitern.

1) vgl. Walter Siebel, Entwicklungstendenzen kommunaler Planung, a.a.O., S. 34
2) Walter Siebel, ebenda, S. 4o

Auf der Ebene der Stadt Braunschweig (Interview mit dem Stadtplaner) wird gleich zu Anfang deutlich, daß die "neue" Stadtentwicklungsplanung auf keinen Fall als Alternative zu der bisherigen Stadtplanung und Haushaltspolitik zu verstehen ist:

> "Die Stadtentwicklungsplanung versteht sich eher in der Beschaffung von Grundlagen, die noch fehlen und teilweise auch in Wirtschaftlichkeitsberechnungen und dergleichen..." 1)

Sie ist vielmehr eine Ausweitung der Argumentationsgrundlage bisheriger Haushaltspolitik in fachlicher und zeitlicher Richtung. Entsprechend ist auch die Rekrutierung des Personals der Stadtentwicklungsplanung zu verstehen. Es sind überwiegend Angehörige der verschiedenen Verwaltungsteile, die in ihrer Eigenschaft als Mitglieder der Arbeitsgruppe Stadtentwicklungsplanung nicht mehr ihren Dezernenten gegenüber weisungsgebunden sind, sondern gegenüber den Erfordernissen der Stadtentwicklungsplanung eine zweite Loyalität entwickeln sollen.

> "Genau, ich bin praktisch doppelt angestellt, einmal im Stadtplanungsamt, was die Prüfungen von Bauleitplanungen in benachbarten Gemeinden anbetrifft, und zweitens bin ich für die gesamten Planungen angestellt, die über die Stadtgrenzen hinausgehen." 2)

Als Fachplaner (Bauleitplanung) untersteht der eben zitierte Stadtplaner dem Baudezernenten. Als Stadtentwicklungsplaner dagegen untersteht er direkt dem Oberstadtdirektor und arbeitet mit den drei hauptamtlichen Mitgliedern des Stadtentwicklungsstabes zusammen.[3)]

Die Aussagen der Stadtplanung deuten an, daß es sich beim Arbeitsprozeß der Entwicklungsplanung nicht um völlig neue Perspektiven handelt. Die Argumentation wird nur auf eine

---

1) Interview Nr. 2o, S. 1
2) ebenda
3) vgl. Geschäftsverteilungsplan der Stadtverwaltung Braunschweig, o.J. (1972)

solidere Grundlage gestellt. Diese soll mit der Herauslösung der Mitglieder der Stadtentwicklungsplanung aus der hierarchischen Abhängigkeit der Fachressorts und der direkten Unterstellung unter politische Instanzen erreicht werden. Die Neutralität der Sachargumentation der Fachverwaltung wird faktisch angezweifelt.[1] Aus der Klientelverwaltung wird durch die doppelte Unterstellung eine politische Planungsverwaltung gezimmert, die als Kern ein eigenes Fachpersonal erhält. Ein Volkswirt, ein Soziologe und ein Verwaltungsangestellter bilden den fest angestellten Kern des Stadtentwicklungsstabes. Damit wird die bisherige Dominanz der Bauverwaltung (Architektenplaner) durch die analytischen Dimensionen dieser beiden Disziplinen aufgeweicht.[2]

Das bedeutet nun weniger, daß die Stadtentwicklungsplanung die Bauplanung und Flächennutzungsplanung verändern kann, als daß Auswüchse und Fehlplanungen eines ansonsten unbeeinträchtigten Teilplanungsprozesses vermieden werden sollen. In der Konfrontation mit den Bewertungsmaßstäben der Ökonomie und Sozialwissenschaften im Planungsstab hat sich die Bau- und Flächennutzungsplanung des Bauamtes einem Härtetest zu unterziehen. Das sieht dann so aus, daß die Stadtplanung spätere Konflikte und Einwände antizipiert, indem sie vom Planungsstab Vorgaben erarbeiten läßt (Beziehungszahlen zwischen Flächennutzung und Arbeitsplätzen, zwischen Bevölkerungszahlen und Versorgungseinrichtungen etc.).[3]

1) Innerhalb der Verwaltung herrscht eine Vermutung für die Interessengebundenheit der einzelnen Fachverwaltungen vor, die sich über den Ressortegoismus negativ manifestiert und über Kompetenzstreitigkeiten ausgefochten wird. Durch die hierarchische Staffelung der Konfliktaustragung und der Entscheidungskompetenz wird der Klientenwettbewerb "objektiviert", d.h. man beugt sich"übergeordneten" Interessen, nicht gleichgeordneten.
2) vgl. Stadtplanung als Bezugsfeld für Soziologen, in: Konstanzer Soziologenkollektiv, Berufe für Soziologen, München 1971, S. 115 - 145
3) vgl. Interview Nr. 2o, S. 6 f.

Die oben angeführte Doppelmitgliedschaft von Verwaltungsmitgliedern in der Stadtplanung und in der Stadtentwicklungsplanung ist ein Mittel, die Integration bisheriger Planung mit den neuen Aspekten nicht zulasten der überkommenen Planung geraten zu lassen. Andererseits repräsentieren die hauptamtlichen Mitglieder des Planungsstabes (der Volkswirt und der Soziologe) gesellschaftliche Bezüge und Bereiche, mit denen sich die Stadtplanung nun auch innerbürokratisch auseinander setzen muß.[1] Kosten-Nutzen-Erwägungen und soziale Folgelasten der Planung treten ergänzend und rahmensetzend zur Bauplanung hinzu. So wie die Flächennutzungsplanung zur Bewertung einzelner Teilflächen ein Punktesystem entwickelt hat, erweitert die Stadtentwicklungsplanung dieses Bewertungssystem um ihre Aufmerksamkeitspunkte. Der Punktekatalog des Flächennutzungsplaners erfährt eine weitere Gewichtung, und zwar unter den Aspekten Finanzierbarkeit und politischer Durchsetzbarkeit angesichts sozialer Konflikte, Wählerstimmen und übergeordneter Zusammenhänge. Die Durchsetzung dieses erweiterten Bewertungsmaßstabes folgt aber nun nicht der Logik der Bedarfsplanung - das würde eine reale Integration der Betroffenen darstellen - sondern der Logik der Finanzplanung. Während sich in der Entwicklung des Haushaltsplanes der Verlust der "freien Spitze" verfügbarer Finanzen immer deutlicher abzeichnet, arbeitet die Entwicklungsplanung an einem Konzept zur Erreichung einer disponiblen Finanzmasse. Da sich durch Bedarfsplanung die frei verfügbaren Finanzen nicht vermehren lassen, liegt die These nahe, daß sich die Entwicklungsplanung eher zum Repressionsinstrument im "Streichkonzert" der vernachlässigten Bedürfnisse mausert als zum Füllhorn einer umfassenden Bedürfnisbefriedigung.

1) Vgl. die Stellvertreterfunktion des Planers im nächsten Kapitel, Punkt 5.4

Aus dieser Perspektive läßt sich die Entwicklung der Stadtplanung zur Stadtentwicklungsplanung, vom Architektenplaner zum Planungsstab auch leichter erklären.[1] Der Architektenplaner lebte in der Doppelrolle des Bauplaners einerseits und des Ressourcenplaners, der auch die aktuelle Mittelvergabe vorschlägt, andererseits (vgl. noch die Doppelrolle des Braunschweiger Flächennutzungsplaners, der zugleich in der Arbeitsgruppe Stadtentwicklungsplanung sitzt). Durch die Intensivierung der bedürfnisorientierten Planung in der Raumordnung und im Flächennutzungs- bzw. Bebaunngsplan verliert die Bauplanung als "ehrlicher Makler zwischen den Interessen" ihre Funktion.[2] Es werden Strukturen nötig, die der Dominanz der Bauplaner entgegengesetzt werden können. Die Entwicklungsplanung erhält per Definition eine Aktiv-Rolle und besondere Kompetenzen (direkte Unterstellung unter den Oberstadtdirektor), um den status quo verändern und auf eine breitere Basis stellen zu können. Die direkte Anbindung an die politische Ebene ist nur ein Moment der Durchbrechung traditioneller Strukturen. Zur Stärkung der Stellung der Entwicklungsplanung dient auch der Arbeitskreis Stadtentwicklungsplanung, wo - einem Parlament aus Fachplanungsvertretern gleich - alle Probleme ausdiskutiert werden sollen. Die dritte Ebene ist die Erhöhung der analytischen Kapazität der Entwicklungsplanung durch die Hereinnahme neuer Professionen (Soziologen und Wirtschaftswissenschaftler) und die Schaffung eigener Stellen für die Entwicklungsplaner, die im Planungsstab als Team zusammenarbeiten sollen.[3] Eine so massiv privilegierte und aus den

1) siehe Gerd Albers, Planerausbildung; Stichwort im Handbuch für Raumordnung und Raumforschung, Sp. 2325-2331
2) Walter Siebel, Entwicklungstendenzen kommunaler Planung, a.a.O., S. 47
3) Teamarbeit gilt als kreativ und innovationsfördernd und impliziert die Autonomie der Teammitglieder, da sie alle formal gleichviel zu sagen haben. Hans Paul Bardt weist demgegenüber die Verbindung zu mächtigen Privatinteressen nach und erklärt die Arbeitsweise der Stadtentwicklungsplanung zur "nichtöffentlichen Taktik", "um wichtige Themen, die alle angehen, dem Einblick und Eingriff potentiell aller zu entziehen." H.-P. Bardt, Die moderne Großstadt, Hamburg 1969, S. 25

herkömmlichen Strukturen herausgehobene Planungsorganisation war nötig, um die tradierten Planungsprozesse wenigstens in ihren Randbereichen zu verändern und den status quo "naturwüchsiger"Stadtplanung in Frage zu stellen. Selbst angesichts dieser weitgehenden strukturellen Innovation blieben die Schwierigkeiten nicht aus. Die Revision der Stadtentwicklung durch den Planungsstab wurde zum bürokratischen Konflikt, dessen Ursachen an den bürokratischen Zankäpfeln (Kompetenzen) nicht mehr abzulesen sind:

> "Auf die Schwierigkeiten zwischen Stadtentwicklungsplanung und Bauverwaltung will ich nicht näher eingehen, die sind wahrscheinlich in allen Städten gleich, das kommt ganz einfach aus Kompetenzstreitigkeiten, es ist eigentlich niemand bereit, eine Arbeit abzugeben, die er entweder bisher schon betrieben hat oder wozu er zumindest die Möglichkeit gehabt hätte." 1)

Wo der status quo dagegen wieder eingefroren wird, wo ein Patt zwischen den Entscheidungsträgern den Wandel verhindert und die monetären Restriktionen quasi als Selbstläufer die Fachplanungen disziplinieren, ist auch die Stadtentwicklungsplanung nicht mehr gefragt.[2)]

Die Koordinationsleistung der Stadtentwicklungsplanung beschränkt sich auf ausschließende Planung im Sinne des Minimalkonsens der beteiligten Fachplanungen. Sektoralplanungen herrschen vor. Die Stadtentwicklung hat kaum die Möglichkeit, Impulse zu liefern. Dies ist dann - wie in Braunschweig - umso weniger der Fall, wenn eine neue Stadtratsmehrheit mit der bisherigen Planungskonzeption nicht mehr einverstanden ist (CDU und FDP haben nach 1974 eine Koalition gebildet und die SPD in den Dezernaten abgelöst) und den Planungseifer der Bürokratie dämpfen will. Im Rahmen von über 300 Personalstelleneinsparungen in der Stadtverwaltung wurde auch der Planungsstab auf einen Mann reduziert, der seine

---

1) Interview Nr. 21, S. 2
2) Dies ist die Situation Braunschweigs im Jahre 1975, vgl. Interview Nr. 21

Geschäfte nur noch formal wahrnehmen kann. Planung wurde selbst im Anspruch reduziert; das bedeutet für die Entwicklungsplanung, daß sie auf die Sammlung der von den einzelnen Stellen der Fachverwaltung erarbeiteten Sektoralplanungen zurückgeschraubt wurde und faktisch keinen eigenen konzeptionellen Stellenwert in Braunschweig mehr besitzt.[1] Der eigene konzeptionelle Stellenwert war - und hier wird die Verbindung zur Diskussion des Wandels der Konzepte der Verwaltung/3.Kapitel deutlich - nötig, um die Durchsetzung veränderter Interessenkonstellationen für den Verwaltungsalltag zu erzwingen, zur Normalität gerinnen zu lassen.[2] Die Erreichung dieses Zieles zeigt sich einmal in der Wiedererstarkung der Sektoralplanungen, die nun die veränderten Bedingungen reflektieren, und zum anderen in der Beibehaltung einer - wenn auch reduzierten - Stadtentwicklungsplanung. Diese ist jetzt allerdings ihrer Aktiv-Rolle entkleidet und zum "reinen" Kontroll- und Koordinationsinstrument degradiert.

---

1) Zusammengestellt aus den Übereinstimmungen von Interview Nr. 21 und 23

2) Massing gebraucht für dieses Phänomen bürokratischer Interessenverarbeitung den plastischen Begriff "sedimentierte Macht", Otwin Massing, Politische Soziologie, Frankfurt 1974
Die Kritik der Stadtentwicklungsplanung von Evers/Lehmann setzt dabei zu direkt an der Bedeutung für einen flexiblen Interessenbezug an. "Stadtentwicklungsämter oder Gruppen nisten sich zumeist in Lücken oder neben der traditionellen Verwaltung ein, um durch direkte Kontakte zu den Verwaltungsspitzen und auch zugleich zu den Spitzenververtretern lokaler Interessen unmittelbar effektiv zu werden. Es wird also nicht erst einmal der ganze Verwaltungsapparat reformiert, obwohl dieser den Anforderungen nicht mehr genügt, sondern man versucht zunächst einmal, ihn zu umgehen und sich der Kontrolle sowohl innerhalb der Verwaltung selbst als auch seitens Rat und Öffentlichkeit zu entziehen." Adalbert Evers/Michael Lehmann, Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik, Offenbach 1972, S. 268.
Die Frage nach der "Normalität" bürokratischer Interessenberücksichtigung bleibt damit unbeantwortet, da mit der Rücknahme der Entwicklungsplanung keineswegs der Einfluß der Interessengruppen schwindet.

Parallel zur Reduzierung der Stadtentwicklungsplanung in Braunschweig erfolgte die Institutionalisierung der Verbandsplanung des Großraums Braunschweig (seit 1974). Die Verbandsplanung als integrierte Regional- und Finanzplanung steckt noch in den Anfängen. Der Aufgabenkatalog des Großraumverbandes wurde noch lange nicht ausgeschöpft.[1] Die Restriktionen gegenüber den kleinen Gemeinden wurden bereits im regionalen Raumordnungsprogramm des Verbandes festgeschrieben. Bei der Verteilung der Mittel des Verbandes konnten sich die großen Interessengruppen, repräsentiert durch die großen kreisfreien Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg noch nicht einig werden. Das bedeutete, daß auch keine langfristige Festschreibung eines Entwicklungsprogrammes bisher möglich war. Die Verbandsversammlung begnügte sich stattdessen mit einem jährlichen Haushaltsplan, dessen bisher wichtigstes Projekt die Ausgestaltung des Erholungsgebietes Tankum-See darstellt. Die Entwicklungsplanung ist so zur Grünraumplanung degradiert worden.[2] Das Patt (zwischen CDU und SPD) in der Verbandsversammlung verhindert sowohl eine Verabschiedung kostenreicher Programmpunkte (z.B. Nahverkehrssystem) als auch die Erhöhung der Verbandsumlage über einen Minimalsatz hinaus. Da der Geldhahn faktisch abgedreht ist (bis zu den nächsten Wahlen der Kommunen im Herbst 1976), erübrigt sich auch eine Intensivierung der Entwicklungsplanung. Auch die "Jagd nach einer freien Spitze" der Verbandsfinanzen erübrigt sich, da der Verbandshaushalt noch minimal ist und sich in

1) vgl. den Aufgabenkatalog des Großraumverbandes, GrRG-B § 7:
   - Flächenbevorratung
   - Ausbau und Einrichtung bedeutender Erholungseinrichtungen
   - öffentlicher Nahverkehr
   - Wasser- und Energieversorgung
   - Abfall- und Abwasserbeseitigung
   - Regionalplanung

2) vgl. Interview Nr. 11, S. 2, und Haushaltsplan 1975 des Verbandes Großraum Braunschweig

Personalkosten und Tagungsgeldern weitgehend erschöpft.[1)]

Dieses Negativbeispiel macht noch einmal deutlich, daß die Entwicklungsplanung hauptsächlich über die Rückbindung der Fach- und Bedarfsplanungen auf das monetäre Kalkül, d.h. die Bevorzugung der ökonomisch-relevanten Interessen, ihre Funktion erhält. Die Strukturmerkmale der Entwicklungsplanung, Teamarbeit, Loslösung aus der Hierarchie, direkte Legitimation durch die politische Spitze, überfachliche ressortgebundene Problembearbeitung, direkter Bezug zum Finanzrahmen dienen dabei der Herstellung eines Scheins bürokratischer Autonomie bei der Problembehandlung (Mittelverwendung), der die spezifische Vergesellschaftung dominanter Interessen legitimiert. Diese Form der Politisierung der Planung - kritisiert als Funktionsverlust des Parlaments - wird auf der Ebene der Landesverwaltung noch deutlicher. (Da die Bezirksverwaltung keine demokratische/parlamentarische Legitimationsbasis besitzt und auch keinen eigenen Haushalt aufstellt bzw. verabschieden kann, entfällt dort die Herausbildung einer die Mittelverwendung zusätzlich legitimierende "Bezirksentwicklungsplanung".)

---

1) Bisher gibt es nur die Haushaltspläne für 1974 und 1975. Mit einem Betrag von 4 Millionen DM unterstützte das Land Niedersachsen die Gründung des Verbandes. Aus diesen Zuschüssen wurden bisher die Maßnahmen zum Ausbau von Erholungsgebieten finanziert. Die Verbandsumlage deckte die laufenden Ausgaben für Sitzungen, Gebäude und Personal.

4.4.2 Entwicklungsplanung auf Landesebene

- Die Konstruktion innerbürokratischer Neutralität -

Hat sich bisher die Entwicklungsplanung auf der kommunalen Ebene als recht ambivalentes Gebilde präsentiert - als Durchsetzung dominanter Interessen bei sich verändernden Bedingungen gegenüber dem bürokratischen status quo einerseits, als zusätzliche Legitimationsbasis im Scheine "Politischer Planung" andererseits - so verstärkt sich diese Ambivalenz auf Landesebene, wo das Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 1985" den Rang einer weitreichenden Regierungserklärung beansprucht, d.h. politisch Prioritäten setzen will, andererseits das Ergebnis eines umfassenden bürokratischen Prozesses darstellt,[1] dem der Einfluß politisch gesetzter Prioritäten nur noch im deklamatorischen, im unverbindlich auf entfernte Haushaltspläne hinweisenden Teil anzumerken ist. Wenn aber die Verbindlichkeit aufgabenpolitischer Rangreihen nicht primär an den legislativen Vorgaben festzumachen ist, erhebt sich wiederum die Frage nach den Strukturelementen des Verwaltungsapparates, durch die die Aufgabenpräzisierung und Abstimmung erreicht wird.

Wir haben oben die Entwicklungsplanung im Gegensatz zur Raumordnung und Landesplanung als den bürokratischen Prozeß definiert (in Anlehnung an F. Wagener u.a.), der Bedarfs- und Finanzplanung aufeinander abzustimmen versucht. Daß dies letztlich immer erst im jährlichen Haushaltsplan, oft sogar nur über einen Nachtragshaushalt geschieht, gestehen

---

1) Vgl. Vorwort des Ministerpräsidenten Kubel, Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 3. Die Interviews zum Arbeitsprozeß des Planungsstabes der Staatskanzlei brachten keinerlei Hinweis auf direkte Kontakte mit den Ministern oder Parlamentariern. Auch die konzeptionellen Vorgaben durch die Politiker bzw. den Landtag standen in keinem Verhältnis zu den Restriktionen, die für die Entwicklungsplanung bei der Informationsbeschaffung und Koordination mit den Ministerien auftraten (vgl. Interview Nr. 1-3)

auch die Entwicklungsplaner zu:

> "Zeitpunkt und Umfang der Durchführung der Einzelmaßnahmen können erst in mittelfristigen Durchführungsabschnitten in Abstimmung mit der Mittelfristigen Finanzplanung geplant und erstim Jahreshaushalt nach Maßgabe der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Lage und der tatsächlichen Finanzierungsmöglichkeiten festgelegt werden." 1)

Daß selbst zwischen Mittelfristiger Finanzplanung und jährlichem Haushalt noch gravierende Differenzen zutage treten, haben nicht erst die letzten Rezessionsjahre deutlich gemacht.

Uns interessieren am Prozeß vorerst nicht so sehr die Fehler der Prognosen (das soll in einem kurzen Vergleich mit der Mittelfristigen Planung "Niedersachsen 1974 - 1978" aufgenommen werden, die 1975 vom Planungsstab fertiggestellt wurde - Punkt 4.4.2.2), als die Art der Formierung der Fachplanungen, wie sie unter dem Aspekt ihrer finanzpolitischen Realisierungschance in der Entwicklungsplanung erarbeitet wird.

4.4.2.1 Die Erarbeitung des Landesentwicklungsprogrammes "Niedersachsen 1985"

> "Das Landesentwicklungsprogramm ist der erste Schritt auf eine sachliche, regional und zeitlich abgestimmte Aufgabenplanung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten",

leitet Ministerpräsident Alfred Kubel im Sommer 1973 das knapp 6oo-seitige Programm ein, mit dessen Erarbeitung 197o begonnen wurde.

Der wichtigste Grund für dieses umfangreiche Vorhaben folgte als letzter in der Aufzählung:

> "Die Entscheidung über die Verteilung der knappen Mittel auf wachsende Aufgaben erfordert ein politisches Konzept, das langfristig die unterschiedliche Bedeutung der Aufgaben für die gesamte Landesentwicklung deutlich macht." 2)

---

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 563
2) ebenda, S. 15

Drei Probleme ergaben sich als Ausgangssituation für den Arbeitsprozeß der Entwicklungsplanung, anhand deren Bewältigung der Arbeitsprozeß verfolgt werden soll:

1) die Relativierung der Knappheit der Mittel im Kampf um die frei verfügbare "Finanzspitze",
2) die Bewertung der Aufgabenfelder unter einem erweiterten Problemhorizont und
3) die Definition der Notwendigkeit staatlicher Maßnahmen.

1) Der Kampf um die "frei verfügbare Finanzspitze"

Geht man von der Aufgabenzusammenstellung aus, wie sie sich im jeweils letztjährigen Haushaltsplan und Maßnahmenkatalog darstellt, so sind die staatlichen Maßnahmen erschöpfend erfaßt, mehr oder minder präzise formuliert und kostenmäßig fixiert. Eine lineare Fortschreibung - und in dieser Weise wird von den Beamten und Ressorts der Budgetierungsprozeß meistens gehandhabt - deckt auch die meisten staatlichen Handlungsfelder weitgehend ab. Das Verhältnis der einzelnen Aufgabenfelder zueinander ist auch - gemessen am Gesamthaushalt - relativ konstant. Das bedeutet, daß die Notwendigkeit der einzelnen Maßnahmearten und Bündel in ihrer haushaltsmäßigen Absicherung Tradition hat. Das bedeutet weiter, daß sich die einzelnen Verwaltungsteile für ihre Aufgabenerfüllung einen relativ konstanten Anteil an den gesamten Mitteln sichern konnten. Diese Anteile selbst wiederum sind im jährlichen Budgetierungsprozeß weitgehend einer Diskussion entzogen, da sie durch Gesetze und Rechtsverpflichtungen langfristig fixiert sind. Der Leiter des Planungsstabes schätzt den Anteil der durch Rechtsverpflichtungen der Planung entzogenen Finanzmasse auf über 9o %.[1)]

1) Gunter Kappert, Methodische Probleme bei der Erstellung von Entwicklungsplänen, dargestellt am Beispiel des Landesentwicklungsprogramms Niedersachsen 1985, in: NArch fNds, Bd. 23, Heft 3, 1972, S. 247 - 255

Sollen nun im Interesse einer ausgleichenden Landesentwicklung Schwerpunkte gesetzt werden, so genügt diese "freie Spitze" nicht, um entwicklungspolitisch richtungsweisende Effekte zu erzielen. Um überhaupt einen Spielraum für die Planung zu bekommen, d.h. um Planung nicht zum reinen Fortschreibungsapparat werden zu lassen, gilt die erste Sorge der Erweiterung dieser scheinbar frei verfügbaren Mittel. Die Hoffnung der Landesentwicklungplanung liegt darin, daß sich in der Koordination der einzelnen Fachplanungen die Ressorts langfristig soweit festlegen lassen, daß der Zuwachs der Staatsfinanzen - und komme er nur über die Inflationsrate zustande - der planerischen Konzeption und ihren Schwerpunkten voll zur Verfügung stehen wird. Erst dann werden auch "politische Entscheidungen"[1] gegenüber dem Selbstlauf bürokratischer Fortschreibung möglich.
Daß diese Hoffnung auf Erweiterung des Planungsspielraumes schon rein finanztechnisch nicht in diesem Ausmaß möglich ist, sondern daß die Rechtsverpflichtungen und Festlegungen einen latenten Anspruch auch auf den Zuwachs besitzen, zeigt sich bei der Mittelfristigen Finanzplanung 1974 - 1978, wo vom Planungsstab ein geringerer jährlicher Zuwachs der freien Spitze als für den Gesamthaushalt veranschlagt wurde.

---

1) Der Begriff der "Politischen Planung" für die Entwicklungsplanung ist von dieser Intention her primär ein ideologischer Begriff, der sich auf eben diese Hoffnung stützt, daß "sich" (!) im Koordinationsprozeß der Planung ein finanzieller Spielraum herauskristallisiert, der zu spektakulären politischen Entscheidungen genutzt werden kann.

Tabelle 21: Ausgabenrahmen und Verpflichtungen im Planungszeitraum +)

Ausgaben	1975	1976	1977	1978
Haushaltsvolumen (Mio DM)	16.372.5	17.934.4	19.638.1	21.488.7
Zuwachs (Mio DM)		1.561.9	1.7o3.7	1.85o.6
Anteil des Zuwachses am jährlichen Gesamtvolumen		8,7%	8,6%	8,6%
Verpflichtungen, dem Grunde und und der Höhe nach festliegend (Mio DM)		17.o12.4	17.834.2	18.846.8
freie Spitze (Mio DM)		922.o	1.8o3.9	2.641.9
Anteil der freien Spitze am Gesamtvolumen		5,1%	9,1%	12,3%

+) Errechnet nach Tabelle II und III in Tabelle 4 in Mittelfristige Finanzplanung 1974 - 1978, hrsg. vom Niedersächsischen Ministerpräsidenten, Hannover, April 1975, S. 29

Der Planungsspielraum wächst also rein rechnerisch nur halb so schnell wie die Finanzmasse. Außerdem hängt die planerische Realisierung der freien Spitze über die Zeit hinweg davon ab, ob jedes Haushaltsjahr im Sinne der planerischen Konzeption genutzt wurde. Die 12,3 % Planungsspielraum im Jahr 1978 sind nur dann wirklich vorhanden, wenn die 5,1 % 1976 und die 9,1 % 1977 im Sinne des Planungskonzeptes realisiert worden sind.

Um diese langfristige Planungskapazität den einzelnen Ressorts abtrotzen zu können, griff der Planungsstab zu dem Mittel der alternativen Aufgabenschätzung, die er den ein-

zelnen Fachressorts und Abteilungen abverlangte.[1] Entsprechend den 15 Einzelplänen des Haushalts 1973 machte der Planungsstab den einzelnen Ressorts Vorgaben für eine untere Variante (d.h. 1o % Abschlag vom relativen Anteil am Gesamthaushalt des Landes), für eine mittlere Variante (Beibehaltung des Anteils) und eine obere Variante (1o % Zuschlag zum Haushaltsanteil 1973). Die Varianten im Finanzvolumen sollten dann als drei Varianten der Aufgabenplanung von den Ressorts dem Planungsstab wieder zugeleitet werden. Jedes Ressort hatte davon auszugehen, auch mit der unteren Variante den Minimalanforderungen seines Aufgabenfeldes zu entsprechen. Sollte dann die Haushaltsentwicklung auf der mittleren Variante verlaufen, hätte der Planungsstab bereits einen Planungsspielraum von 1,5 Mrd.DM; bei einer optimalen Haushaltsentwicklung (obere Variante) einen Planungsspielraum von 4.2 Mrd.DM (oder 17 % bzw. 47 % des Gesamtvolumens). In "Arbeitsunterlagen für die langfristige Aufgabenplanung" wurden die Ressorts über die Ziele und Verfahrensweisen informiert:

> "Die Vorgabe von Richtwerten für das möglicherweise pro Ressort verfügbare Finanzvolumen in 3 Varianten soll unrealisitschen Wildwuchs in den Aufgabenplanungen vermeiden und zugleich Entscheidungsspielraum für die spätere, abschließende Beratung des Landesentwicklungsprogramms im Kabinett eröffnen." 2)

Den Ressorts wurden über die Finanzschätzungen hinaus noch weitere "generelle Basisdaten" gegeben: Wohnbevölkerung, Erwerbstätige und Berufspendler, Arbeitszeit, Beitrag der Erwerbstätigen zum BIP, BIP, regionalisierte Bevölkerungsprognosen für die 14 Entwicklungsräume und Prognosen der Erwerbstätigen und des Bruttoinlandsproduktes nach Wirt-

---

1) Die folgende Beschreibung stützt sich auf die Interviews mit dem Planungsstab der Staatskanzlei (Interview Nr. 1 und 2) und auf die von ihm weitergegebenen, sonst unveröffentlichten "Arbeitsunterlagen" und "Arbeitsvorlagen", mit denen die Rssortkoordination angestrebt wurde.

2) Arbeitsunterlage Nr. 1, S. 2, vom 1o.2.1972

schaftszweigen; alle Daten für die Jahre 1971, 1975, 198o und 1985 gegliedert. [1)]

Das Ergebnis des Rücklaufs war für den Planungsstab nicht gerade zufriedenstellend. In vielen Fällen wurde der Spielraum der Varianten nicht benutzt, und wenn, dann nur zu ressortinternen Umschichtungen bei gleichbleibendem Gesamtvolumen der einzelnen Aufgabenfelder. Dies zeigt ein Vergleich der Variante 2 der Aufgabenfelder, wie sie aus den Teilverwaltungen kamen, mit der Endauswahl, wie sie durch Kabinettsbeschluß aus den drei Varianten zustandekam:

Tabelle 22: Vergleich der mittelfristigen Aufgabenplanung (mittlere Schätzung) der Ressorts mit den Entscheidungen der Landesregierung +)

Aufgabenfeld	Finanzaufwendungen für den Planungszeitraum 1974 - 1978	
	2. Variante	gewählte Variante
Sozialpolit. Bereich/soziale Gruppen	7 123	7 145
Bildungspolit. Bereich	21 6o8	21 o9o
Wirtschaftspolitischer Bereich	2 938	2 975
Verkehrspolit. Bereich	1 932	2 34o
Bereich Sicherheit und Rechtspflege	3 64o	3 76o
Verwaltungspolitischer Bereich	2 738	2 78o
Zentrale Institutionen	223	2oo
sonstige Bereiche	18 388	18 3oo
Ressortgemeinkosten	8 741	8 78o
insgesamt	67 331	rd. 67 37o

+) Zusammengestellt aus Tabelle 216 und Tabelle 219 des LEP

1) Arbeitsunterlage Nr. 4 vom 11.2.1972

Entsprechend dieser Übersicht beschränkte sich die mit dem Kabinettsbeschluß vollzogene politische Prioritätensetzung auf eine Kürzung von ca. 500 Millionen DM im bildungspolitischen Bereich (ausschließlich Hochschulen und wissenschaftliche Einrichtungen) und eine Aufstockung im verkehrspolitischen Bereich um ca. 400 Millionen DM (und dort fast ausschließlich für den Straßenbau).[1] Das bedeutet, daß die politische Ebene nur noch ganz selektiv an die bürokratisch aufbereiteten Planungsmaterialien herangeht, sie weitgehend bestätigt und nur noch in wenigen Ausnahmefällen konzeptionell aktiv wird und Änderungen beschließt.
Als Ergebnis "politischer Planung" wäre demnach festzuhalten, daß der relative Bedeutungswandel von der Bildungs- zur Verkehrspolitik eine politische Legitimation erhielt. Bei allen anderen Planungen muß die "Wirkung" der Entwicklungsplanung darin gesehen werden, daß der Druck zu ressortinternen Umschichtungen verstärkt wurde, ohne daß dadurch das Gleichgewicht der Ressorts untereinander tangiert worden ist, d.h., daß aus der Fülle der Koordinierungsprobleme nur ein einziges bis zur politischen Ebene des Kabinetts"emporgestiegen" ist.

---

1) Die unterschiedliche "Wertigkeit" im bürokratischen Ressortgefüge versucht Siebel mit der Dominanz bestimmter Interessengruppen in den jeweiligen Fachverwaltungen zu erklären: "Privilegierung funktional unentbehrlicher Interessen und Vernachlässigung jener sozialen Gruppen und Bedürfnisse, die geringere systemrelevante Risiken provozieren, zeigen sich zunächst in der Höhe des Etats, in der Höhe der Ebene, auf der die entsprechenden Anforderungen an öffentliche Leistungen durch die staatliche Administration betreut werden. Sie werden aber auch sichtbar im Organisationsgrad, im unterschiedlichen Planungsaufwand der zugeordneten Verwaltungsressorts."
Walter Siebel, Entwicklungstendenzen kommunaler Planung, a.a.O., S. 48. - Den Wechsel der Bedeutung von Bildungs- und Verkehrsplanung kann er damit jedoch nicht erklären.

Für den Planungsstab stellt die geringe faktische Entscheidungsarbeit durch politische Gremien kein Problem dar. Er versteht die Entscheidung durch die nächsthöhere Ebene, das Kabinett als eine Art Überdruckventil, das in Gang gesetzt wird, wenn er mit seinen Abstimmungsproblemen nicht mehr zurecht kommt. Damit die Entscheidung des Kabinetts nicht willkürlich ausfällt und ihm auch noch die bereits bewältigten Probleme wieder reaktiviert, ist überhaupt ein Konzept nötig:

> "Wir brauchen kein Gesamtprogramm, wir brauchen es nur in ganz wenigen Punkten. Es wird häufig immer die Zahl der Fälle überschätzt, die wirklich einer Abstimmung bedürfen." 1)

Der Planungsstab vermeidet es, Alternativen auf der nächsthöheren Stufe zur Entscheidung zu stellen. Er gibt vielmehr nur punktuell die Probleme weiter, die er nicht mehr mit seinen Mitteln bearbeiten kann. So kommt es auch, daß die politisch relevanten Konzepte (vgl. Kapitel 3) nur partielle Problemlösungen zum Gesamtproblem erheben, die den Kern bürokratischer Problemverarbeitung nicht tangieren.
Würde die hierarchische Arbeitsteilung mit zunehmender Zentralisierung der Ressourcen, Problembearbeitungs- und Entscheidungskompetenzen zugunsten der höheren Ebene verschoben, wie dies bei den Gemeinschaftsaufgaben und in der kurzfristigen Reaktion auf lokale Krisen (vgl. das Beispiel Wilhelmshaven, Pkt. 4.3.3) ansatzweise geschieht, dann kumulieren auch die Folgeprobleme auf der zentralen Ebene.[2)]

---

1) Interview Nr. 1, S. 12

2) Anhand der kummulativen Steigerung der Haushaltsmittel für das regionale Förderprogramm belegt Siebel diese These: "Es ist also zu bezweifeln, ob mittels Zentralisierung und hierarchischer Arbeitsteilung die Planungen des jeweiligen Oberverbandes wirksam stabilisiert werden können. Der Versuch, die Probleme zu verdrängen, schafft wechselnde Krisensituationen, auf die der Staat reagieren muß, indem er weitere Kompetenzen an sich zieht, da die peripheren Administrationsinstanzen u.a. gerade im Interesse einer reibungsloseren Durchsetzung zentraler Planungen so geschwächt werden, daß sie mit der Fähigkeit zum Widerstand gegen die Intentionen überlokaler Instanzen auch die Fähigkeit zur Bewältigung von Folgeproblemen zunehmend verlieren." - Walter Siebel, Entwicklungstendenzen kommunaler Planung, a.a.O., S. 33

Auf die Dauer werden dann gegenläufige Reformen (Gemeindefinanzreform, Gebiets- und Funktionalreform), die eine Aufgaben- und Ressourcenverlagerung nach unten anstreben, unausweichlich.[1] Siebel spricht von einem "Bumerangeffekt" der Zentralisierung, der auch für die Verdoppelung der Regionalpolitik in regionale Wirtschaftsförderung und Raumordnung verantwortlich zu machen ist.[2]
Die bürokratische Arbeitsteilung nach der Methode des Überdruckventils minimiert diese Gefahr, indem sie nur Problemsegmente und Extremsituationen dem Zugriff zentraler Instanzen überläßt. Die relative Starrheit bürokratischer Problembearbeitung, die Schwierigkeit, Reformen an der Kernstruktur von Kompetenzverteilung und Hierarchie durchzuführen, stellt aus dieser Sicht einen Selbstschutz des Apparates dar, der seine Problemverarbeitungskapazität, die in der hierarchischen Struktur liegt, vor Abnutzung schützt.

1) Die niedersächsische Gemeindereform hat zum ausdrücklichen Ziel die Stärkung der Gemeinden, die nicht mehr "funktionsfähig" geworden sind. - Vgl. den Entschließungsantrag der Niedersächsischen Regierung über die Verwaltungs- und Gebietsreform auf Gemeindeebene, Drs. Nr. 7/88 des nds. Landtages.
Die Gebietsreform kann von daher mit Recht als Instrument der Raumordnung interpretiert werden, das zur Stärkung der Selbstbehauptungskräfte der Gebietseinheiten dient. Allerdings wird der Versuch gemacht, die Selbstbehauptung gegenüber den höheren Instanzen von der Selbstbehauptung gegenüber den Folgeproblemen zu trennen und - wie beim Raumordnungsprogramm des Großraumverbandes am deutlichsten wurde - auf ein ausschließlich nach unten wirkendes Repressionsinstrument zu reduzieren.
2) Walter Siebel, Entwicklungstendenzen kommunaler Planung, a.a.O., S. 32 f. - Vgl. auch den Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1970, S. 32

2) Die Bewertung der Probleme - Prioritäten der Aufgaben

Wenn also die Entwicklungsplanung ihre Ressourcen - entgegen ihren Bemühungen - nicht aus einem frei verfüg- und verplanbaren Finanzvolumen gewinnen kann, ist es umso wichtiger, den Teil ihres Arbeitsprozesses genauer zu untersuchen, der als Kampf um die eigenständige Bewertung der zu planenden Aufgaben anzusehen ist.

Der Versuch, die Bewertung einzelner Maßnahmen zu beeinflussen, ist neben der Verteilung frei verfügbarer Mittel die zweite Ebene im Arbeitsprozeß der Entwicklungsplanung. Im Landesentwicklungsprogramm ist der "Gewichtung der Aufgaben im Gesamtrahmen" ein eigener Teil gewidmet. Dort heißt es:

> "Die Gewichtung der einzelnen Aufgabenfelder geht davon aus, daß die derzeitige Versorgung in allen Aufgabenfeldern grundsätzlich nicht verschlechtert werden soll."[1)]

In der Praxis hieße dies: keine Kürzungen!

> "...Andererseits wird insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer sowohl wachstumsorientierten als auch auf sozialen und regionalen Ausgleich gerichteten Entwicklungspolitik angestrebt, in folgenden Bereichen langfristig über den derzeitigen Stand deutlich hinauszugehen:
> - wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und Förderung der entsprechenden Infrastruktur
> - Verkehr, insbesondere öffentlicher Personennahverkehr
> - Bildung
> - Städtebau und Wohnungswesen
> - Kommunen
> - Sicherheit und Rechtspflege
> - Gesundheit
> - Wasserversorgung, Abwasserveseitigung, Gewässerreinhaltung, Abfallbeseitigung." 2)

Bei stagnierendem Budget bedeutet dies: Kürzungen in anderen Bereichen!

Wie kann diese widersprüchliche Formulierung umgesetzt werden?

Dieser recht vage Schwerpunktkatalog entwicklungspolitischer Maßnahmen ist das Ergebnis eines aufwendigen mehrjährigen Planungsprozesses.

Der Planungsstab ging bei seiner Bewertungsarbeit von einer Kritik der Raumordnung aus:

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 563
2) ebenda

"Die Raumordnung geht nicht von den Problemen aus, während das unsere erste Phase war, in Form von Problemaufbereitung und Problemanalyse, sich einmal klar zu werden über die bestehenden Probleme, vor allen Dingen über ihre Verflechtungen und Auswirkungen." 1)

Die Kritik an der mangelnden Problemorientierung der Raumordnung führt aber den Planungsstab nicht zu einem Überdenken der Raumordnungsvorstellungen. Die Kompetenz der Raumordner, die regionale Verteilung staatlicher Investitionen und Leistungen zu ordnen, bleibt unangetastet. Man versucht das Ergebnis der Raumordnung indirekt über den eigenen Kompetenzbereich von Zeit- und Finanzplanung zu beeinflussen:

"Wo dies geschieht, bestimmt die Raumordnung, zentrale Orte und dergleichen mehr. Was geschieht, in welchen Zeitabfolgen und unter welchen Abstimmungsprozessen und mit welchen finanziellen Folgen, sollte an das Landesentwicklungsprogramm gebunden sein." 2)

Im Landesentwicklungsplan steht zum Verhältnis vom Entwicklungsplanung und Raumordnung:

"Die Konzeption für die räumliche Entwicklung des Landes ist im Landesraumordnungsprogramm dargestellt. In ihm werden die langfristigen raumrelevanten Planungen, auch über den Zeitpunkt von 1985 hinaus, in den Grundzügen festgelegt und aufeinander abgestimmt." 3)

Die Entwicklungsplaner haben keine eigene Konzeption für die Regionalpolitik vorzuweisen. Landespolitische Ziele wie Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen, Abbau großer regionaler Unterschiede, Sicherung einer langfristig ausgewogenen Wirtschaftsentwicklung, Schaffung und Erhaltung einer hohen Umweltqualität sind aus dem Raumordnungsprogramm abgeschrieben. Der Aufwand an umfassenderer Problemanalyse, wie er vom Planungsstab geleistet wurde, mündet in die fachpolitischen Zielsetzungen der Einzelressorts. Daß der Problematisierungsprozeß des Planungsstabes kaum zu alternativen Maßnahmebündeln führt, liegt darin, daß zur Entwicklung einzelner Maßnahmen immer die kompetente Fachverwaltung ein-

1) Interview Nr. 1, S. 2
2) ebenda
3) Niedersachsen 1985, S. 19

oder zwischengeschaltet wird. Dort, wo die Planungsstelle nicht nur bei den Fachverwaltungen Vorschläge sammelt und koordiniert, sondern Problemanalyse, Zielprojektionen und Maßnahmevorschlag selbst erstellt, sind auch Abweichungen zu verzeichnen.[1] Der niedersächsische Planungsstab erhebt solche Ansprüche nicht. Er versteht sich selbst eher als Moderator eines Prozesses, dessen Inhalte ihm äußerlich vorgegeben sind:

> "Wir wirken hier mehr als Moderator und Koordinator des ganzen Prozesses. Wir machen keine Ansiedlungspolitik, wir machen nicht die Bildungspolitik, das können wir mit den fünf Mann, die wir hier sitzen, nicht leisten. Wir sind doch mehr eine zentrale Gruppe, die die Dinge zusammenfaßt." 2)

Die "Dinge", das sind aber eben nicht Vorstellungen der Bevölkerung, Forderungen einzelner Interessenten, gesellschaftliche Vorgänge, wie sie noch der Problemanalyse zugrundegelegen haben, sondern die "Dinge" sind der Output einer Vielzahl von Teilverwaltungen, Ressorts, Abteilungen, Bezirksverwaltungen. Und der Planungsstab selbst wiederum macht das gleiche noch einmal, sammelt und produziert das Gesammelte als Gesamtes. Bis in die Wortwahl geht die Überzeugung von der Produktivität der Verwaltung, die in der

---

1) Als Beispiel für eine solche aus der Hierarchie völlig abgehobene Planung wird die Erstellung des verkehrspolitischen Programmes, des sog. "Leberplanes" diskutiert, das am Prozeß seiner Rückbindung an den hierarchischen Apparat scheiterte.
Jürgen Kussau und Lutz Örtel, Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972, bei: F.W.Scharpf, Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung, in ders. /R.Mayntz, Planungsorganisation, a.a.O., S. 7o
Dies ist auch ein Beispiel für die Überlastung der übergeordneten Instanzen durch Nichtbeachten der hierarchischen Arbeitsteilung.

2) Interview Nr. 1, S. 9

Lage ist, "Dinge" zu schaffen, die wiederum Grundlage für neue "Dinge" sind. Das Neue aber ist jeweils nur die Manifestation eines latent schon vorhandenen Verhältnisses bestehender Teilbereiche zueinander. Die Verhältnisse dingfest zu machen, entspricht auch dem Selbstverständnis der Entwicklungsplaner:

> "Es ist gar kein Zweifel, daß zunächst einmal ein ganzer Fächer von Einzelpolitiken besteht. Die Dinge nun aufeinander abzustimmen und die Dinge in eine Größenordnung zu bringen, die wiederum notwendig ist, das ist durchaus unsere Aufgabe. Ich kann nicht sagen, wenn ich in einem Bereich eine große Ausgabe mache, dann mache ich im anderen Bereich gar nichts. Dabei liegt durchaus das politische Wollen, ob etwas geschehen soll, beim jeweiligen Ressort(minister) und wir achten darauf, daß wir auch nicht mehr als Anstöße geben. Es muß das politische Wollen beim Ressort(minister) seinen Ursprung haben." 1)

Der niedersächsische Planungsstab sieht seine Aufgabe nicht in großen Anstößen, die er von außen in die Verwaltung der Ressorts hineinzutragen hat. Er stellt sich faktisch in die Hierarchie über die Ressorts und aktiviert nur den Pluralismus der Fachplanungen. Die Planung des Landesentwicklungsprogramms Niedersachsen 1985 stellt damit nur eine intensivere Form des jährlich ablaufenden Wettstreits der Ressorts um das zur Verfügung stehende Finanzvolumen dar. Um diese Koordinationsarbeit eines über Jahre vorgezogenen Budgetierungsprogrammes durchführen und die Mittelverteilung im Ressortausgleich regeln zu können, bedarf der Planungsstab einer neutralen Stellung. Diese Neutralität wird konstruiert durch die Anhebung in der Hierarchie, pluralistische Besetzung des Stabes und Rekrutierung von außen.[2)]

4.4.2.2. Entwicklungsplanung als Mittelfristige Finanzplanung

-Die Definition der Notwendigkeit staatlicher Aufgaben -

Die Landesentwicklungsplanung hatte wenig Veränderungen in der Mittelverteilung zwischen den Ressorts hervorgebracht. Sie hat allerdings mit dem Landesentwicklungsprogramm die

1) Interview Nr. 2, S. 16
2) Vgl. die Aussagen zur Zusammensetzung des Planungsstabes in Interview Nr. 1 und den Geschäftsverteilungsplan der Staatskanzlei.

regionalen Aktivitäten der einzelnen Fachplanungen offengelegt. Die einzelnen Verwaltungsteile wurden gezwungen, in einem innerbürokratischen Politisierungsprozeß Ziele, Maßnahmen und Mittelbedarf festzulegen. Im Landesentwicklungsprogramm sind diese Ziel- und Mittelgrößen der regionalpolitischen Teilbereiche nun einem weiteren Prozeß zugänglich, der mit der Konjunkturkrise 1974 umso heftiger einsetzt: dem Prozeß der Rationalisierung.[1)]

Die Notwendigkeit der einzelnen Verwaltungsmaßnahme bestimmt sich relativ zu den anderen. Der Planungsstab unterstützt diesen Prozeß:

> "Wenn wir gewisse Einzelplanungen sehen, von denen wir meinen, die sind unsinnig oder weniger notwendig gegenüber anderen, so werden wir sicherlich entsprechende Vorschläge entwickeln." 2)

Der Effekt der Arbeit des Planungsstabes liegt aus dieser Sicht gar nicht so sehr in der Veränderung der Verteilungsmasse zwischen den einzelnen Ressorts. Aufgrund der veränderten Situation der "finanzpolitischen Lage und Entwicklung" erzwingt die Entwicklungsplanung eine Revision ressortinterner Maßnahmen- und Mittelverteilung. Der Planungsstab gibt die neue Lage aus:

> "Dies alles macht deutlich, daß die haushalts- und finanzwirtschaftlichen Probleme der kommenden Jahre nur durch den Abbau heute festliegender Ausgaben einerseits und die Erschließung zusätzlicher Einnahmen andererseits gelöst werden können." 3)

Das bedeutet, daß der Wirtschaftsförderung unbedingte Priorität vor allen anderen Maßnahmen zukommt:

---

1) Wenn man berücksichtigt, daß die Entstehung der Entwicklungsplanung mit dem Verlust der "freien" Spitze, d.h., als Finanzierungskrise begann, ist die Rationalisierung der Staatsaufgaben bis zur Zurücknahme von Rechtsverpflichtungen und Personalabbau nur die konsequente Fortsetzung einer nach innen und unten repressiv wirkenden Planung.
2) Interview Nr. 1, S. 16
3) Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974 - 1978, a.a.O., S. 27

"Alle Maßnahmen zur Stärkung der öffentlichen Finanzkraft müssen erste Priorität genießen. Angesichts der bestehenden Strukturen und Versorgungslagen in anderen Aufgabenbereichen gehören dazu in erster Linie sämtliche Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Aufgrund der aktuellen Lage ist die Bevorzugung derartiger wirtschaftspolitischer und infrastruktureller Maßnahmen kurz- und mittelfristig, notfalls auch bei Zurückstellung anderer bedeutsamer Vorhaben, unbedingt erforderlich." 1)

Die Wertigkeit der staatlichen Planungsmaßnahmen hat sich an ihrem direkten oder indirekten Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung zu messen. In der neuen Situation wird deutlich, was es heißt, daß die Struktur der Verwaltung und nicht die Struktur der gesellschaftlichen Probleme bürokratisches Handeln bestimmen. Für die Planung ist es nicht das nachlassende Wirtschaftswachstum, das die Planungen erschwert, sondern ausschließlich die abnehmenden Staatsfinanzen, die zum Umdenken zwingen. Erst wenn sich die ökonomische Entwicklung in der bürokratischen Planungsbedingung "Finanzmasse" niederschlägt, wird sie vom Planer berücksichtigt.

Das objektive Datum der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ist ausschlaggebend für den Spielraum, innerhalb dessen geplant werden kann. Die Hauptarbeit der Planung besteht nun darin, "die Kürzungen zu verteilen".[2)]

Die Rationalisierungsperspektive ist assymmetrisch. Einsparungen bei der Versorgung der Bevölkerung und Erhöhung der Ausgaben im wirtschaftspolitischen Bereich:

Die Investitionen sollen im Planungszeitraum um 62 % gesteigert werden, bei den Personalstellen dagegen ist mit einem teilweisen Abbau zu rechnen. Die Begründung entspricht dem Krisenkonzept. "Den höchsten Ausgabenanteil für Investitionen haben in der Regel die Aufgabenfelder des wirtschafts- und verkehrspolitischen Bereichs."..."Anderer-

1) Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974 - 1978, a.a.O., S. 47
2) siehe Interview Nr. 2, S. 2

seits bedeutete in einigen Aufgabenfeldern die Personalvermehrung eine echte Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung."[1)]

Die Stellung des Planungsstabes in der Hierarchie bzw. außerhalb der Ressortverantwortung ist zugleich ein Schutz vor Konflikten mit den Betroffenen dieser Planung.

> "Die Kommunen sitzen direkt an der Nahtstelle zwischen der Bevölkerung und was sich heutzutage in Bürgerinitiativen und Aktionen gegen die Planung richtet, d.h. sie fangen politisch den ganzen Druck ab, werden aber in die politische Reglementation des Landes nur recht und schlecht eingeschaltet",

kommentiert der Planer aus dem Planungsstab,

> "...Wir machen nun nicht die Detailplanung, insofern gehen wir an den Bürger, an deren Einzelinteresse weniger stark heran,als das die Kommunen tun. Es wird bei uns nur ein gewisser Rahmen gesetzt." 2)

Die Form der Planung, ihre abstrakten Richtwerte und Bestimmungen bilden eine weitere Abschirmung der Planungsinstitution vor den Konsequenzen der Planung, allerdings auf Kosten geringerer Steuerbarkeit der Durchführung.

> "Die Entscheidung, wir brauchen mehr Plätze in Landeskrankenhäusern, berührt keinen. Die Entscheidung, wir legen ein Landeskrankenhaus von 5oo Betten in den nordwestlichen Raum, berührt noch keinen. Die Entscheidung, wir legen das Krankenhaus in die Stadt X, wird aber dann zum Problem, wenn dann die dort sagen, wir wollen die Universität eher haben als das Krankenhaus..." 3)

Der Planungsstab verhält sich der konkreten Entscheidung gegenüber, wo das Krankenhaus gebaut werden soll, scheinbar neutral. Wichtig für ihn ist nur die Tatsache, daß es gebaut wird. Das gilt auch bei Aufgabenkürzungen. Für den Planungsstab ist es nicht relevant, wo genau die Kürzungen sich auswirken. Dem abgestuften Abstraktionsprozeß der Plan-

1) Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974 - 1978, a.a.O. S. 48
2) Interview Nr. 2, S. 28
3) Interview Nr. 2, S. 3o

erstellung entspricht somit ein abgestufter Konkretisierungsprozeß der Plandurchführung, der organisatorisch abgesichert ist. Die Inanspruchnahme der institutionell zugeschriebenen Neutralität gegenüber spezifischen Problemen regionaler Entwicklung und Verteilung stellt die Planung tendenziell außerhalb der gesellschaftlichen Entwicklung, legitimiert ihren restriktiven bzw. privilegierenden Charakter und ihre Stoßrichtung gegen überkommene Strukturen.
Je konkreter aber Planung zu sein beansprucht, desto näher rückt sie der Organisation der Durchführungsverwaltung und wird in den Instanzenzug der Regionalplanung eingegliedert. Als Kontrollinstrument der Rationalisierung bürokratischer Aufgabenerfüllung erfährt sie ihre Normalisierung. Entwicklungsplanung als organisatorische Innovation ist zum bürokratischen Alltag geworden. Das Beispiel der Entwicklungsplanung in Braunschweig und in der Staatskanzlei in Hannover zeigt diesen Prozeß in einem doppelten Sinne: einmal in der Wandlung im Anspruch der Entwicklungspläne, die ihren "Erfolg" als Kürzungen gegenüber den vorangehenden Plänen ausweisen; zum anderen in der Zurücknahme der organisatorischen Stellung, die in Braunschweig durch Personalreduktion und in Hannover durch Bürokratisierung des Personals gekennzeichnet ist. Die Planung der Restriktionen und die Restriktion der Planung gehen Hand in Hand.
Die organisatorische Entwicklung der Regionalpolitik hat damit ihren vorläufigen Abschluß gefunden. Die Mängel und Dilemmata bürokratischer Bearbeitung des Regionalproblems wurden institutionell immer differenzierter verortet und weiterverschoben, von der regionalen Wirtschaftsförderung über die Raumordnung und den Kreis der Fachplanungen zur Entwicklungsplanung. Von dort wurden sie wieder auf ihren Ausgangspunkt, die Wirtschaftsförderung zurückverwiesen.
Das Problem kann in die zweite Runde gehen. Es ist allerdings zu bezweifeln, ob die Voraussetzungen für eine Wiederholung

günstig sind. Das Regionalproblem hat sich verschärft,[1] die Konzepte haben sich verschlissen[2] und der Kredit organisatorischer Innovation von Raumordnung und Entwicklungsplanung, ihren Beteiligungsmustern und Beschwichtigungshoffnungen ist aufgebraucht.[3]

Bevor jedoch leichtfertig ein Urteil über die Möglichkeit bzw. Unmöglichkeit der Erneuerung bürokratisch bewältigter Regionalpolitik gefällt werden soll, ist noch eine weitere Ebene bürokratischer Struktur und damit auch bürokratischer Ressourcen zu untersuchen: die Ebene des Personals.

Gerade auf dieser Ebene wurde die Frage nach den Möglichkeiten von Innovation und Rationalisierung, von Einführung neuer Berufsqualifikationen und der Absicherung neuer Arbeitsweisen wieder neu aufgeworfen. Die organisatorische Besonderung der Planung führte zu dem Problem, ob man in der Planungsbürokratie denn überhaupt als "Bürokrat" arbeiten kann, oder ob sich über die Rekrutierung von "unbürokratischen" Planern die Verwaltung vom Personal her als Bürokratie aufzulösen beginnt und einer neuen Form gesellschaftlicher Problembehandlung Platz macht.

1) Die regionalen Defizite haben sich verschärft. Besonders für Niedersachsen sagt das neueste Prognos-Gutachten für die Zeit der 8oer Jahre schlechte Zeiten, einen weiteren Rückfall hinter die Entwicklung der Bundesrepublik voraus. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 2.Juli 1976, S. 1

2) Ebenda: "Auf die Bundesrepublik kommen Herausforderungen an die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu, die mit den herkömmlichen Mitteln der Globalsteuerung und Strukturpolitik nicht zu bewältigen sind."

3) Bürgerinitiativen nehmen sich vermehrt regionalpolitischer Probleme an, die Gebietsreform ist ins Stocken geraten. Die Gewerkschaften fordern eine Mitwirkung an der Regionalplanung, die das bisherige Konzept der Raumordnung und ihrer Organisation mit Beiräten sprengen und mit der direkten Investitonsplanung und -lenkung eine radikale Veränderung der Wirtschaftspolitik bedeuten würde. Vgl. den angenommenen Antrag Nr. 59 des 1o.Ordentlichen Bundeskongresses des DGB im Mai 1975 in Hamburg.

V Kapitel:

Regionalpolitik und Personalstruktur

Die Frage nach der Funktionsweise der Verwaltung, nach der Bewältigung der bürokratischen Dilemmata am Beispiel der Regionalpolitik hat sich von der bürokratisch geprägten Frage nach den Daten - gleichsam der Empirie - des Regionalproblems über die Frage nach der Strategie der Problembewältigung zu einer Frage nach den Mechanismen der Aufrechterhaltung von Herrschaft im Wandel und in der Verfestigung organisatorischer Formen entwickelt. Struktur und Funktion des bürokratischen Apparates der Regionalpolitik konstituierten dabei in wechselseitiger Entwicklung und Anpassung einen Prozeß der Vergesellschaftung regionaler Probleme als dessen Zentrum der bürokratische Arbeitsprozeß angesehen werden muß. Dieser Prozeß trug sich scheinbar selbst, benutzte die Teile, Programme und Personen des Verwaltungsapparates nur noch als Katalysatoren. Dabei wurde völlig außer Acht gelassen, daß dieser Prozeß ein Arbeitsprozeß vieler Personen ist, deren Wissen und Erfahrung, aber auch deren Existenz und politisches Wollen aufs Engste mit diesem Arbeitsprozeß verbunden ist.

Nach den bisherigen Kapiteln könnte man zu dem falschen Schluß kommen, daß die Personalausstattung der Verwaltung, Herkunft, Ausbildung und konkreter Bewußtseinsstand irrelevant für die Funktionsweise des bürokratischen Apparates sind, da die Verwaltungsstruktur jenseits aller Personalfragen hinreichend funktionsfähig ausgebildet ist.
Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man von den einzelnen Interviews ausgeht und das Verhalten des jeweiligen Beamten als Resultate seiner bisherigen Verwaltungserfahrungen und das heißt, als Reflex auf die ihn umgebende Verwaltungsstruktur erkennt. (5.1.)

Die Diskussion um den deutschen Bürokraten[1] und um die neue Person des Planers in der Verwaltung[2] stärkte dagegen die Hoffnung, daß mit der Veränderung des Personals der Verwaltung der Schlüssel zur Veränderung der Verwaltung und ihres Herrschaftscharakters gefunden sei. Der Planer wurde als Vorreiter eines unbürokratischen Beamtentyps gesehen, dem man nur noch zur Normalität, zur massenhaften Alternative qua Ausbildung zu verhelfen habe.[3] Die Untersuchung des Normalisierungsprozesses der Planerrekrutierung über Laufbahnen und Routinisierung des Arbeitsprozesses zeigt dagegen den umgekehrten Prozeß einer Anpassung innovativer Elemente der Planerausbildung an überkommene bürokratische Mechanismen.(5.2.)

Unterzieht man die Personaldiskussion gerade im und für den Bereich der Raumordnung und Planungsabteilungen einer genaueren Analyse, so ergibt sich die Funktion des Verwaltungspersonals als einer zusätzlich zu den übrigen bürokratischen Funktionsmechanismen (wie Ressortpartikularismus, Kompetenzverhältnissen, Selektivität der Konzepte, Restriktionen der Finanzplanung) zur Verfügung stehenden "Ein-

---

1) vgl. die empirischen Studien zum Bewußtsein und der politischen Einstellung der deutschen Beamten, mit denen der Staatsapparat auf seinen Demokratisierungsprozeß abgeklopft wurde. Robert D. Putnam, Bureauracy and Politics in Germany - a preliminary Research Report, Bonn-Bad Godesberg 1971, Wolfgang Zapf, Materialien um Sozialprofilder höheren Beamtenschaft, in ders. Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht, München 1965, Franz Ronneberger/ Uwe Rödel, Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß Bonn-Bad Godesberg 1971 Im Gegensatz zu der Studie von Zapf wird in den neueren Untersuchungen der deutsche Beamte nicht mehr als durchwegs konservativ und unaufgeschlossen bezeichnet.

2) Grottian resümiert seine Ergebnisse zum Planungsbewußtsein der Bonner Ministerbürokratie der frühen 70er Jahre: "Die gesellschaftsverändernde Motivation weist - bei aller Vorsicht für das Zwischenergebnis - in seiner Grundgesamtheit und insbesondere unter dem Kriterium rang- und einflußmäßiger Planungsfunktionen darauf hin, daß die These der "neutralen Bürokratie" ebensowenig Aussicht auf Verifizierung hat, wie jene Argumentation, die dieser Bürokratie überwiegend strukturerhaltende status quo-Positionen zuschreibt." Peter Grottian, Das Planungsbewußtsein der Bonner Ministerialbürokratie, in ders. Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1974, S. 105. Grot-

griffsreserve", die unabhängig von programmatischen und organisatorischen Veränderungen des Verwaltungsapparates zur Verfügung steht, oder diese noch verstärken bzw. konterkarieren kann.(5.3.)

Gerade im Sinne einer speziellen Eingriffsreserve und Effektivierung für den bürokratischen Prozeß wird die Struktur des Verwaltungspersonals, seine Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft relevant:

Für eine effektive Aufgabenerfüllung wird die direkte Umsetzbarkeit von Ausbildungswissen interessant. (Rationalisierung)

Für die Gewähr einer "sachbezogenen" Problemrezeption und Konzeption ist die Einbeziehung von entsprechendem Fachwissen und Spezialisten notwendig. (Selektive Kompetenz)

Für die Konsistenz des Verwaltungsablaufes und die Gewährleistung des formalen Problemzusammenhanges ist eine individuelle Motivation und Berufsperspektive nötig, die auch das Beamtenschicksal an den bürokratischen Prozeß zu binden in der Lage ist. (Integrative Perspektiven)

Rationelles Handeln, selektive Kompetenz und integrative Perspektiven sind somit die widersprüchlichen Anforderungen an das Verwaltungspersonal, die auch die Ausbildungsanforderungen bestimmen, sollen sie dem Arbeitsprozeß in der Verwaltung gerecht werden.

Forts. von S. vorher

tian bestätigt mit seinem Material ein personalbezogenes Strukturelement der "Aktiv-Rolle" der Planer, die um 1970 ihre Hochphase hatte.

3) vgl. die Hoffnungen der Sozialwissenschaftler auf Veränderung bürokratischer Strukturen durch Professionalisierung. Hartung/ Nuthmann/ Winterhager, Politologen im Beruf, Stuttgart 1972 und Konstanzer Soziologenkollektiv Berufe für Soziologen, München 1971

Ähnlich wie bei der bürokratischen Bearbeitung des Regionalproblems insgesamt, bleibt die Lösung der widersprüchlichen Anforderungen letztlich Privatsache der Betroffenen. Der einzelne Beamte hat sie als Individuum zu erbringen (5.4.) Diese Art von Entscheidungsfreiheit für das bürokratische Personal gehört zu den strukturellen Antinomien, durch die die bürokratische Funktionsweise gekennzeichnet ist.[1] Doch beginnen wir mit der Untersuchung des Verwaltungspersonals, das wir bei der Analyse des Arbeitsprozesses der Regionalpolitik in Niedersachsen angetroffen haben (vgl. Interview-Plan, Leitfaden und Nummerierung in der Anlage).

5.1. Der Arbeitsprozeß als Sozialisationsprozeß

Bei der Beschreibung des Arbeitsprozesses der Regionalpolitik als bürokratischer Aufgabe (Kapitel 4) wurde neben den Aufgabenbeschreibungen (Probleme und Gesetze) und den Arbeitsergebnissen (Pläne und Programme) besonders die Aussage der beteiligten Beamten und Angestellten verwendet. Daß ohne die Befragung der Bediensteten eine Beschreibung des Arbeitsprozesses nicht möglich war, weist darauf hin, daß dem Personal in der Durchführung der Regionalpolitik eine Schlüsselrolle zukommt, daß die Bediensteten selbst zum strukturellen Bestandteil des Verwaltungsapparates werden. Die Betonung liegt hier auf "werden", denn bei unseren

---

1) Max Weber konstatiert als grundlegende Antinomie planvollen und bürokratisch-rationalen Handelns "das Hineinspielen materialer Irrationalität gerade im Höchstfall formaler Rationalität", Wirtschaft und Gesellschaft, S. 103. Damit sagt er nichts anderes aus, als daß mit Vervollkommnung bürokratischer Verfahrensweisen die Widersprüche in der Problemlage selbst zunehmen.

Befragungen traten nur zum geringen Prozentsatz Personen auf, die mit ihrer Position als Wirtschaftsförderer, Raum-Ordner oder Entwicklungsplaner zugleich ihre Eingangsposition in der öffentlichen Verwaltung bezogen haben. (Bei den Entwicklungsplanern ist dies noch am ehesten der Fall, vgl. dazu 5.3.). Wir müssen vielmehr davon ausgehen, daß die im Verlauf der Untersuchung interviewten Positionsinhaber bereits einige Jahre Verwaltungserfahrung hinter bzw. in sich haben, daß sie vieles bereits durch die bürokratische Brille sehen, die sie sich im Verlauf ihrer Tätigkeit im öffentlichen Dienst erworben haben. Diesem Umstand wurde bei der Auswertung der Interviews für das 4. Kapitel insoweit Rechnung getragen, als die Aussagen der Verwaltungsleute zum Beweis für das Vorhandensein und die Wirksamkeit der Strukturelemente des Verwaltungsapparates genommen wurden.

Dabei gingen wir davon aus, daß sich das Verwaltungspersonal den Auswirkungen und der prägenden Kraft dieser Strukturen nicht entziehen kann und daß der einzelne Beamte als Rollenträger den Anforderungen seiner unmittelbaren Umwelt entsprechend reagieren muß.[1] Entsprechend diesem Ansatz wurde die jeweilige Interviewaussage als repräsentativ für einen bestimmten bürokratischen Ort, die Flächennutzungsplanung, den Planungsstab usw. genommen. Die Position des einzelnen Beamten ist in der Gesamtstruktur der Verwaltung so eingebettet, daß immer nur ein minimaler Ausschnitt aus der Instanzenkette, aus dem Gesetzeskontext, der Konzeptstruktur und auch der Personalstruktur für seinen Arbeitsprozeß relevant ist. Das bedeutet für ein einzelnen Beam-

---

1) Auf dieser Ebene der Phänomenbeschreibung besitzt auch die soziologische Rollentheorie ihre Realitätsnähe. Der Zwang den Erwartungen und Vorschriften des Arbeitsfeldes zu entsprechen, wirkt nur solange prägend, als der einzelne daraus für sich einen konsistenten Handlungszusammenhang zu konstruieren vermag. Es wurden in diesem Sinne nur die Aussagen der Interviews ausgewertet, die positiv zu der jeweils vorgefundenen Aufgabe als Wirtschaftsförderung, als Raumordnung oder Entwicklungsplanung Stellung nahmen. Dieses Vorgehen soll nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Rollentheorie als analytischer Ansatz eher Einsichten verbaut als sie eröffnet. Vgl. F. Haug Kritik der Rollentheorie, Frankfurt 1972, S. 78 f.

ten, daß er aus der Erfahrung seines Arbeitsablaufs einem doppelten Sozialisationsprozeß unterworfen ist. Einmal wird er von der spezifischen Dynamik seines Arbeitsgegenstandes (Wirtschaftsförderung, Raumordnung, Finanzplanung etc.) beeinflußt und durch dessen spezifische Problematik relativ zu anderen Verwaltungsaufgaben. Es müßten sich infolgedessen je nach Verwaltungsbereich unterschiedliche Typen von Bürokraten herausarbeiten lassen: z.B. den Wirtschaftsbürokraten, den Finanzbürokraten, den Sozialbürokraten usw.
Zum anderen sind die Verwaltungsbeamten im seltensten Fall auf eine Verwaltungssparte ausbildungs- oder karrieremäßig festgelegt. Sie haben bereits inhaltlich verschiedene Verwaltungsaufgaben erledigt oder ihre Karriere läßt sich nur über den Arbeitsplatzwechsel zu einem anderen Fachgebiet fortführen. Damit sind aber ihr spezifischer Erfahrungshintergrund und erst recht ihre Ambitionen weniger vom einzelnen Fachgebiet, sondern von der die Fachgebiete übergreifenden Struktur des Arbeitsprozesses geprägt. In ihrer Erfahrung abstrahieren die Beamten von den konkreten Verwaltungsaufgaben und orientieren sich an dem Verwaltungsablauf, der am universellsten gilt. Es müßten sich infolgedessen Verhaltensmerkmale herausarbeiten lassen, die den Bürokraten konstituieren: Flexibilität gegenüber wechselnden Aufgaben, Managementorientierung mit Schwerpunkt von Informationsverarbeitung, Entscheidungsfreude, Gespür für fiskalpolitische Machbarkeit, Konfliktverarbeitung und politisch opportuner Selektivität.
Von den fünfundzwanzig Intensiv-Interviews in Niedersachsen sollen im folgenden einige Komponenten des bereichssozialisierten Fachbeamten für den Wirtschaftsfördererund den Raumordner zusammengezogen werden, um dann die allgemein-bürokratische Sozialisation parallel dazu bei den gleichen Beamten aufzuzeigen.

5.1.1. Der Wirtschaftsförderer[1)]

Bei den Interviews mit den Wirtschaftsförderern (je zwei auf Kommunal-, Bezirks- und Landesebene) fiel durchgängig auf, daß sie - obwohl nur zwei Volkswirtschaftslehre studiert hatten - die ökonomische Ausdrucksweise bevorzugten, d.h. von "Produktionsfaktoren" und "Arbeitskräften" statt von Bevölkerung, Einwohnern, von "Kapital" statt von Betrieben sprachen. Es geht ihnen um "Kalkulationen", "Gewinne", "Leistungen", "Kosten", "Effizienz".[2)]

Die Beispiele für Ansiedlungserfolge, Vorhaben und Planungen sind fast durchweg mit konkreten Zahlen verbunden, selbst dort, wo es sich um gegriffene Größen handelt. Das deutet eine Tendenz zur Quantifizierung an, die durch ein input-output-Denken ergänzt wird. Die Interessenbezogenheit der Wirtschaft als Gesprächspartner wird bejaht, "die Hauptkonflikte liegen auf der Interessensphäre", die Dominanz der ökonomischen Entwicklung wird bewußt auch auf die eigene innerbürokratische Rolle projiziert: "Die Wirtschaft ist das Primäre", die übrigen Verwaltungsbeamten müssen lernen, mehr "ökonomisch" oder "unternehmerisch" zu denken.

Konkurrenz und daraus folgende Selektivität sind positiv bewertete Prozeßfiguren, die im Rahmen einer fast hemdsärmelig-pragmatischen Verfahrensweise auch für den bürokratischen Prozeß als grundlegend akzeptiert werden. Wer

---

1) nach Interview Nr. 6,7,14,15,24,25

2) Eine quantitative semantische Inhaltsanalyse würde das vorliegende Material überstrapazieren. Diese Vorgehensweise, die Begriffsbildung als Beleg für Sozialisationsergebnisse zu nehmen, bedürfte noch einer eingehenden Fundierung ihrer Validität. Als Hinweis auf die Komplexheit der Sozialisationswirkungen sollte sie dennoch nicht außer Acht gelassen werden; vgl. die Diskussion um Bernstein's Sprachforschungsansatz in der Bildungssoziologie.

kann es sich leisten als kalkulierender Verwaltungsmann "Wachstum zu verschenken"? Die übrigen Verwaltungsmaßnahmen werden konzentrisch zu der eigenen Tätigkeit gedacht: "z.B. Wohnungsbauförderungsmaßnahmen, ... praktisch sind das flankierende Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung".

Es wäre übertrieben, diese phänomenologische Zusammenstellung durch Verlängerung objektivieren zu wollen. Sie kann nicht mehr sein als ein Hinweis auf eine Perzeptions- und Kommunikationsstruktur, wie sie sich in einer Fachverwaltung bereichs-spezifisch verengt, allerdings auch bereichsspezifisch differenziert. Die Merkpunkte der Gesetze, Verordnungen, Dienstanweisungen und Aufgabenbeschreibungen müßten in einer weiteren Analyse in gleicher Weise qualifiziert und noch besser quantifiziert werden, um das reale Umfeld des täglichen Arbeitsprozesses des Wirtschaftsförderers als mit einer Vielzahl von Sachpunkten vorstrukturiert darstellen zu können. Jedes Gesetz (vgl. die Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung, die bestimmte Aufmerksamkeitspunkte für die regionale Förderung, Schwellenwerte bei der Objektauswahl u.ä. angeben), jede Verordnung und jedes Gespräch mit Vorgesetzten oder Koordinationspartnern liefern die Mosaiksteinchen, aus denen sich der einzelne Beamte sein Bild von seiner Aufgabenstellung, seine Definition des Erfolges zusammenstellen muß.[1)]

---

1) Berufsfeld- und Arbeitsfeldanalysen zur Untersuchung der Aufgabenbewältigung von Beamten setzen schwerpunktmäßig bei diesen Elementen des Arbeitsprozesses an. Da diese Elemente leichter als formale, von ihrem Problemkontext abgehobene "Inhalte" generalisierbar sind, denn als Elemente einer konkreten Problemstruktur, gelangen diese Untersuchungen zu formalen "Aufgaben- und Leistungsprofilen", die mehr die formale Struktur, denn die Beschreibung des Arbeitsprozesses der Verwaltung wiedergeben. Vgl. dazu als Extrembeispiel die "Arbeitsfelduntersuchung des gehobenen nicht-technischen Verwaltungsdienstes des Landes Berlin, hrsg. vom Rektor der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, September 1974, aber auch Brinkmann/ Pippke/ Rippe, Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes, Opladen 1973.

Stümpfig hat die Anforderungen an den Wirtschaftsförderer der kummunalen Ebene recht deutlich zusammengefaßt, die dadurch entstehen, daß die Aufmerksamkeitsebene immer breiter sein und mehr Informationen umfassen muß als die Ebene, auf der er als Fachbeamter einen Lösungsvorschlag erarbeiten kann und darf: "

> "Sie (die kommunale Wachstumspolitik) verlangt den Typ eines Verwaltungsbeamten, der einmal in seinem Bewußtsein, politisch zu handeln, die sozioökonomischen Prioritäten seiner Kommune zu artikulieren vermag, und auf der anderen Seite - als ökonomischer Fachmann - phantasievoll genug ist, auf die jeweiligen Anforderungen hin entsprechende Strategien zu entwerfen". 1)

Das entspricht auch unserer Vorgehensweise, wo bei der Problemstellung (Kapitel 2) wesentlich mehr Bereiche und Zusammenhänge einbezogen wurden, als bei der Konzeption regionalpolitischer Handlungsstrategien (Kapitel 3) zum Tragen kamen.

5.1.2. Der Raumordner

Die Bediensteten der Raumordnung[2)] haben keine einheitliche Ausbildung. Sie sind Juristen, Architekten, Geographen, Ingenieure. Ihr Arbeitsbereich kann durch "Informationsbeschaffung" sachlich und durch "Koordination" institutionell globalisiert werden. In ihren Interviews dominiert die Aufzählung der Institutionen, die bei der Informationsbeschaffung und der Abstimmung der Teilkonzepte eine Rolle spielen. Das geht von Interessenorganisationen wie Kleingärtnerverein, Naturschutzbund, über die bürokratisch institutionalisierten

---

1) Stümpfig, Die Rolle der Gemeinden in der Wirtschaftspolitik, in: Materialien zur Verwaltungsforschung und Verwaltungsreform, hrsg.vom Verein für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V., Stuttgart Mai 1972, S.104

2) vgl. Interview Nr. 4,5,11,12,13,22,23

Interessen der Verkehrsverwaltung, Wirtschaftsverwaltung bis zu den wissenschaftlichen Informationsträgern an Hochschule und Forschungsinstituten. Die einzelnen Informanten und Interessengruppen werden primär als Steinbruch für die Einzelteile des raumordnerischen Gesamtkonzeptes und -planes betrachtet. Sie gehen als Ziel- und Rahmendaten in die Überlegungen ein, sind Kompositionselemente einer auf Interessenausgleich und Harmonie zielenden Strategie des Raumordners. Diese Konzeptionalisierung wird primär unter "fachlichen" Gesichtspunkten vorangetrieben. Die gelungene Konzeption ist dann ein Produkt des Planers. Er erhebt die Urheberschaft darauf, identifiziert sich damit:

> "Wir (von der Stadtplanung) geben eben die Prioritäten an, auch unabhängig davon, welche Mittel zur Verfügung stehen. Wir sagen z.B. in der Siedlungsentwicklung: zuerst die schon fertigen Achsen ausbauen, das ist wirtschaftlicher als neu zu beginnen und sagen aber auch innerhalb der einzelnen Achsen, welche Prioritäten". 1)

Störfaktoren, die den ganzen Plan zu durchkreuzen drohen, "Ausnahmefälle", die sich der planerischen Regulierung nicht beugen wollen, Drohungen einzelner Interessengruppen oder Klienten, nicht mehr mitzuspielen, fallen aus dem Planungshorizont, sei es als Ausnahmen, die auf einer anderen bürokratischen Ebene zu entscheiden sind (vgl. dazu Kap. 4), oder die in den Bereich des "Politischen" verwiesen werden, also den Kompetenzbereich der Bürokratie verlassen:
(Das folgende Zitat bezieht sich auf die Drohung eines Unternehmers, seinen Betrieb aus der Stadt Braunschweig abzuziehen, wenn bestimmte Auflagen der Bauverwaltung aufrecht erhalten werden).

> "Das ist so ein Fall; aber diese Pressionen, ob die nun aus dem wirtschaftlichen Bereich kommen oder aus anderen, die hat es immer schon gegeben. Ich weiß nicht, ob man da machtlos ist, das ist doch aber eine rein politische Frage!" 2)

---

1) Interview Nr. 22, S. 9
2) Interview Nr. 23, S. 11

Die Raumordner haben auch kein Verständnis dafür, daß manche in der Planung zu kurz gekommene Gruppen und Institutionen nicht das "sachliche" Gespräch mit dem Planer suchen, sondern direkt die Entscheidung über die politische Ebene zu modifizieren trachten:

> "Die meisten Gemeinden reden in der Frage der Eingliederung garnicht mit uns. Die stellen lieber Schilder auf, wieviel Prozent dagegen sind. In früheren Zeiten sind auchGalgen aufgestellt worden mit Strohpuppen dran. Die Strohpuppe war die Stadt Braunschweig oder der Oberbürgermeister, und dadurch erschöpfte sich eigentlich die Diskussion". 1)

Der Planer dagegen will "aufklären", informieren, den Sinn der Planung zur Abstimmung bringen.
Der Sinn der Planung ergibt sich für den Planer aus dem Funktionieren der von ihm hervorgehobenen sachlichen Zusammenhänge. Die integrative Wirkung der durch die Planung gesetzten Akzente, die Verhinderung von Konflikten ist entscheidend. Auf der Ebene des Bezirksraumordners sind die zu integrierenden Teilstücke Konstrukte und Konzepte, die bereits eine Vielzahl von Funktionen abdecken und integrieren. Der Plan des Bezirksraumordners enthält in der Absicht nur Einzelteile, die sich aufeinander beziehen, sich "funktional" ausweisen lassen müssen. Er plant zentrale Orte "mit den besonderen Entwicklungsaufgaben, insbesondere Fremdenverkehrs- und Naherholungsfunktionen und auch einige mit Wohn- und Gewerbefunktion".[2] Der pragmatische Begriff der "Funktion" des Planers beinhaltet dessen spezifische Wahrnehmungsform der Bedeutung regionaler Interessen. Im Begriff der Funktion ist bereits die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessen mitgedacht und auf eine sachliche Ebene transformiert.[3]

---

1) Interview, Nr. 23, S. 16
2) Interview, Nr. 13, S.
3) Das Denken in Funktionen zielt auf eine Objektivierung der Verhältnisse der Beteiligten ab, wobei sich der Planer außerhalb dieses Prozesses des "Funktionierens" stellt, diesen Prozeß als neutraler Beobachter und Mittler betrachtet und koordiniert. Im Entscheidungsmuster des muddling through wird diese Verhaltensweise innerbürokratisch gewendet.

Als Fachbeamter grenzt sich der Planer der Bezirksebene gegen bestimmte Aufgaben ab, die er in dieser Eigenschaft nicht mehr bewältigen kann und darf. Immer dann, wenn die Interessenebene direkt "durchschlägt", das Konstrukt der koordinierten Funktionen zu zerstören droht, muß er auf "ausserfachliche" Fähigkeiten zurückgreifen:

> "Es ist also äußerst schwierig mit den Landkreisen, die immer stark ihre eigenen Interessen in den Vordergrund zu schieben versuchen. Die eben auf das noch vertretbare Maß zu bringen, ist äußerst schwierig. Das bedingt eben nicht nur rein fachliche Fähigkeiten, sondern auch das Gefühl für politisch durchsetzbare Möglichkeiten, Verhandlungsgeschick". 1)

Die Möglichkeiten der fachlichen Koordination werden durch die politische Kalkulation ergänzt, müssen bereits auf der Ebne des Fachbeamten ergänzt werden, damit er erfolgreich arbeiten kann. Der Raumordner als Koordinator hat die politische Konstellation, unter der seine Planungen überhaupt nur realisierbar sind, als Selbstkontrolle verinnerlicht. Die politische Struktur der Verwaltung wird für ihn zur Bewußtseinsstruktur. Durch diese Selbstbeschränkung definiert er den Spielraum, den er als Fachplaner "sachlich" begründen und ausfüllen kann.

Der Landesplaner erhebt das politische Kalkül zur fachplanerischen Taktik. Wenn er es sachlich für geboten hält, das Schwerpunktprinzip für die niedersächsische Landesentwicklung möglichst streng durchzuführen, muß er versuchen, die Grundlage für eine Schwerpunktentwicklung dadurch zu schaffen, daß er die Schwerpunkte der Landesplanung denen der Wirtschaftsförderung annähert. Er denkt solange in den Kategorien und Größenordnungen der Wirtschaftsförderung, versucht deren Minimalerfordernisse einzuschätzen, um dann daraus die Kompromißformel zu gewinnen, die ihm den Spielraum für das Raumordnungskonzept anzeigt:

> "Wir nähern uns mit dem Landesraumordnungsprogramm den Schwerpunkten der Wirtschaftsförderung an, so daß wir

---

1) Interview Nr. 13, S. 31

eines Tages sagen können: nehmt aus der Bundesförderung, aus der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung einige Schwerpunkte raus, gleicht das unserem Landesprogramm an, dann haben wir keine auseinanderlaufenden Aussagen im Programm mehr". 1)

Im Bewußtsein bleibt der Landesplaner dabei Raumordner, d.h. er ist auf den regionalen Ausgleich bedacht. So versteht er sein Schwerpunktkonzept. Und wenn er es unter den Prämissen der Wirtschaftsförderung, der Verkehrsplanung, der Verwaltungsrationalisierung (in der Gebietsreform) überarbeitet und anpaßt, sind diese Korrekturen für ihn immer Änderungen an der Peripherie, die den Kern seiner fachlichen Stoßrichtung nicht tangieren. Er versucht dabei das Kerngebiet, das raumordnerisch bearbeitbar ist, auszuweiten, für seinen Fachbereich Neuland zu gewinnen und dieses Neuland dem Bereich des "Politischen" oder anderen Fachbereichen abzutrotzen. Er betont das "Neue", das durch ihn entsteht. Denkschriften, Programme und Pläne sind die Manifestation des so gewonnenen Neulandes.

Die Pionierrolle des Planers zielt dabei auf die Verwaltungsstruktur selbst, nicht auf den Gegenstand, den "geordneten Raum". Der Erfolg wird in der Münze bürokratischer Strukturelemente gezählt: Kompetenzen, Beziehungen zur politischen Spitze, formalisierte Außenkontakte (wie im Raumordnungsgesetz die Bildung von RO-Beiräten), Kontrollbefugnisse gegenüber anderen Bereichen, Programme, Personal. Der Landesplaner bringt dies am Beispiel der Küstenplanung zum Ausdruck:

"Und dann haben wir jetzt den Auftrag vom Kabinett, im Laufe des kommenden Jahres mit Zwischenberichten für den gesamten Küstenraum unter Berücksichtigung des Umweltschutzes und der Erhaltung des Erholungswertes im Küstenraum sozusagen ein Zwischenprogramm oder eine Denkschrift anzufertigen. Um zu beurteilen, was ist an Untersuchungen nötig, stellen wir jetzt mit anderen

---

1) Interview Nr. 4, S. 6

> Ressorts zusammen, was liegt dort an Planungen eigentlich vor; und zwar im Rahmen eines interministeriellen Ausschusses "Umweltschutz". Für den ist der Sozialminister federführend. Aber für dieses Programm, haben wir gesagt, übernehmen wir die Federführung, weil es eigentlich Raumordnung ist." 1)

Die Anerkennung der eigenen Aufgabe "Raumordnung" ist für den Planer erst dann vollzogen, wenn sie in bürokratischer Münze erfolgt. Wo sie so nicht vollzogen wird oder dauerhaft installiert werden kann, muß auch der Planungsversuch als gescheitert betrachtet werden.[2)]

Gelingt es dagegen, die Raumordnung als Fachplanung institutionell und mit den bürokratischen Strukturelementen von Kompetenzzuweisungen, eigenem Personal, und Aufgabenstellung abzusichern, dann entwickelt auch der Raumordner das Gefühl, Subjekt der Planung zu sein:

> "Ich möchte sagen, dazu sind wir ja die zuständigen Fachleute, die meisten Anregungen kommen von uns. Und das weitere ergibt sich im Wechelspiel und machmal kann man dann auch nicht mehr sagen, von wem kam es eigentlich." 3)

5.1.3. Der Entwicklungsplaner

Bei den Entwicklungsplanern[4)] ist eine Mischung der Einstellungen von Wirtschaftsförderern und Raumordnern festzustellen. Dies entspricht auch ihrem Metier, Finanz- und Fachplaner zugleich zu sein. Um die Koordination der einzelnen Fachplanungen in den Griff zu bekommen, sind sie auf der Su-

---

1) Interview Nr. 4, S. 30

2) Kompetenzen, Federführung, Zeichnungsberechtigung, Beteiligungsrechte, Ermessenszuweisungen, organisatorische Ausdifferenzierung und Selbständigkeit sind solche bürokratischen Münzen, die im Innenverhältnis der Verwaltung geprägt werden. "Fehlprägungen", d.h. Positionszuweisungen, die keine Anerkennung finden, sondern die innerbürokratischen Konflikte verstärken, werden auch schnell wieder revidiert. Als Beispiel kann die Reform des BMELF dienen, dessen Planungsorganisation wieder zurückgenommen werden mußte, weil sievon den beteiligten Beamten unterlaufen wurde, die in der alten Form der Kompetenzverteilung ihre Identität von Sachbearbeitern und Bedeutungsbereich (im Sinne der Durchsetzungsfähigkeit) bes-

che nach eigenen Informationen. Diese Informationen dienen aber weniger der eigenen Konzeptbildung als der Entscheidungsfindung zwischen vorhandenen Konzepten. Entscheidungsfindung heißt für die Entwicklungsplaner möglichst weitreichende politische Legitimation:

> "Der verpflichtende Charakter des Programms wird dadurch erreicht werden, daß das Kabinett es beschließt und wir werden sicherlich auch dazu kommen, daß auch der Landtag wenigstens die Grundzüge des Programms in einer Entschließung wird akzeptieren, daß also die politische Willensbildung dieses Landes voll dahinterstehen muß." 1)

Die Entscheidungen die anstehen, sind immer auch Entscheidungen über das Verhältnis bürokratischer Teileinheiten und Aufgabenbereichezueinander:

> "Gerade Ressorts, die unterschiedliche Aufgaben in sich vereinen, wie z.B.der Sozialminister, der zugleich Gesundheitsminister ist, aber auch Wohnungsbauminister und auch noch Umweltschutzminister, da ist es also beinahe genauso schwer wie bei der Verteilung von Mitteln zwischen zwei Ressorts zu echten Entscheidungen zu kommen." 2)

Bei jeder Mittelvergabe und Planung muß das Verhältnis der Abteilungen, Ressorts und Aufgabenbereiche zueinander neu bestimmt werden. Für den Planer sind es bei diesem Zuteilungsprozeß von Realisierungschancen und -mitteln nicht mehr die Sachgebiete und globalen Zielsetzungen, die miteinander in Widerspruch stehen (wie noch im 3. Kapitel analysiert), sondern es treten für ihn fast ausschließlich die bürokratischen Strukturen als Hindernisse bei der Durchsetzung seines Verteilungskonzeptes auf.[3)] Das auffälligste "Struktur-

---

Fortsetzung von S.
ser gewahrt sahen; vgl. Hans-Ulrich Derlien, Probleme des neuen Planungssystems im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, in: Die Verwaltung, 3/1976, 8. Bd.

3) Interview Nr. 5, S. 32
4) Interview Nr. 1,2,10,20,21

1) Interview Nr. 1, S. 10
2) Interview Nr. 1, S. 15
3) Unter der begrenzten Analyse des "inside bureaucracy" von Groß-Bürokratien wird diese Sichtweise zur wissenschaftlichen "Erkenntnis". "Rigidity cycle" und "ossification syndrome" sind dann die Allerweltsaussagen angesichts des scheinbaren Selbstlaufes bürokratischer Eigendynamik; vgl. Anthony Downs, Inside Bureaucracy, Bosten 1967, Kap.XIII, S. 158-166.

element" sind im Alltagsgeschäft der Planungs- und Koordinationsbemühungen die handelnden Personen selbst. Das gilt einmal für die politische Spitze, die mit ungenügenden Richtlinien das Sachgebiet der Planung unklar absteckt und damit den Planer in Arbeitsprozesse verstrickt, die ihn von seiner Entfaltung als Fachkraft abhalten:

> "Die Spitzenpolitiker machen nicht, was sie tun sollten: Richtlinien setzen. Sie haben also schwer begriffen und viele haben es bis heute noch nicht begriffen, daß sie sich mit dieser Planung selbst Ziele setzen... Wir haben leider, muß man sagen, bisher nicht die Minister gehabt, die voll hinter dieser Planung standen und die aus ihrem Verhaftetsein im Tagesgeschäft es sehr viel lieber hatten, ihren Spielraum zu haben, sich nicht festzulegen." 1)

Erst recht gilt diese Perspektive für die Zusammenarbeit mit den einzelnen Ressorts und den Fachbeamten. Die Restriktionen der Planung werden als "Humanbarriere" wahrgenommen.[2)]

Auf der Suche nach dem eigenen Terrain der Entwicklungsplanung sind Pioniere gefragt (vgl. auch die Sichtweise bei "dem Raumordner" s.o.). Die Konstruktion der Entwicklungsplanung als bürokratisches "Neuland" scheint Mut zu erfordern und durch Feigheit der konservativen Beamten verhin-

---

1) Interview, Nr. 2, S. 20

2) "Ausbildungsreform als Verwaltungsreform" setzt bei dieser Perspektive an. Personal und formale Struktur scheinen gegenseitig substituierbare Funktionen für die Bürokratie zu haben. Hält man die formalen Strukturen für relativ unveränderlich, so bekommt das Handeln und Bewußtsein der Bediensteten besonderes Gewicht: "Bei der allgemein angenommenen gestaltenden Macht der Ministerialbürokratie trägt die Beamtenschaft ein erheblich retardierenden Potential in sich, das Erneuerungsprozesse in Staat und Gesellschaft wie in der Verwaltung selbst spürbar zu verhindern vermag." Ellwein/Zoll, Berufsbeamtentum - Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1973, S. 204. Die Gegenposition vertreten u.a. Moths/Wulf-Mathies, Des Bürgers teure Diener, Karlsruhe 1973, S.83: Ihre (der Beamten verschiedener Fachrichtungen/hdw) spezielle Kenntnisse kommen nur soweit zur Anwendung, wie sie dem normalen Arbeitsablauf entsprechen. Um den Kernproblemen der Information, Effizienz und Kontrolle beizukommen, bedarf es einschneidender struktureller Veränderungen, die bei der Reform der Referatsstruktur ansetzen müssen. Der Beamte kann nicht als demokratischer Partner des

dert zu werden:

> "Diese Leute scheuen eigentlich jetzt schon, Prügel zu bekommen, die sie nach ihrer Kalkulation erst drei oder vier Jahre später bekommen." (Gemeint sind die für notwendig erachteten Veränderungen bei der Gebietsreform). 1)

Die motorische Funktion in Bezug auf andere Planungen - nicht die inhaltliche Fachplanung - stellt die eigentliche Domäne der Entwicklungsplanung dar. Der Entwicklungsplaner kann sein Selbstbewußtsein deshalb auch nur am Ausmaß von Planungen ableiten, die er initiiert hat. Die Abqualifizierung der übrigen (Politiker und Planer) setzt die eigene Qualifikation ins rechte Licht:

> "Geplant wird überall in der Verwaltung. Es muß aber auch ein Bestreben geben wie hier das unsrige, die Prozesse einzuleiten, zu koordinieren, abzustimmen, Rahmen zu setzen, Basisdaten zu liefern und dergleichen mehr. Dazu wird es auch immer einer Reihe von Fachleuten bedürfen." 2)

Der Entwicklungsplaner, befragt auf seine Qualitäten, antwortet nur zum Teil mit der Aufzählung von Kenntnissen ("wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse, mathematische Kenntnisse, Prognoseverfahren und dergleichen mehr"), den Schwerpunkt legt er auf "allgemein menschliche Fähigkeiten", "Kontaktfreude", "eine gewisse Verbindlichkeit", sich nicht so schnell verdrießen lassen" aber auch "Dinge ganz provokatorisch in den Raum stellen". 3)

Forts. von S. vorher

Bürgers auftreten, wenn er intern hinter einem hierarchischen Schema versteckt arbeitet."

1) Interview Nr. 2, S. 21. Die "Aktivrolle" zur Durchsetzung von Innovationen bildet den strukturellen Hintergrund zu dieser subjektiven Wahrnehmung, vgl. Pkt. 4.4.1
2) Interview Nr. 2, S. 31. Die Selbsteinschätzung, Planer der Planung zu sein, impliziert die Stellung des Entwicklungsplaners in der Hierarchie über den Fachplanern und geht von der Neutralisierenden Wirkung der Hierarchie auf die Inhalte des Planungsprozesses aus. Interessenausgleich qua Hierarchie wäre das Schlagwort dafür.
3) Interview Nr. 2, S. 30 f. Die nicht-fachlichen Qualifikationsanforderungen des Entwicklungsplaners reflektieren den Arbeitsprozeß hauptsächlich als Kommunikationsprozeß. Unter einer solchen Perspektive gewinnt "sensi-

Bereits in der Betonung generell wichtiger kommunikativer Verhaltensweisen kommt zum Ausdruck, daß der Entwicklungsplaner mehr als alle anderen Fachplaner und Wirtschaftsförderer die Verfahrenstechniken innerbürokratischer Koordinations- und Abstimmungsprozesse beherrschen muß. Es möchte fast scheinen als würde durch die Art der Koordination und nicht durch die Inhalte der Teilpläne das Arbeitsergebnis bestimmt. Luhman prägte für dieses Phämonen das Schlagwort von der "Legitimation durch Verfahren". Die Verfahrensregeln scheinen die unabhängige, die spezifischen Probleme die abhängige Variable in diesem Prozeß zu sein. Die Logik der Fachprobleme weicht der Logik des bürokratischen Verfahrens. Der Landesentwicklungsplaner drückte das folgendermaßen aus:

> "Am idealsten wäre es, wenn man kritisch sein kann, ohne Fachkenntnisse zu haben ... aber das ist eigentlich eine Sache, die ich zumindest als Jurist gewohnt bin, daß man sich immer des Sachverstandes anderer bedienen oder mindestens eine so kritische Linie entwickeln muß, daß man unterschiedliche fachliche Aussagen auf einen gewissen logischen Gehalt zurückführen kann." 1)

Wir wollen diese Äußerung auch als Schlüsselzitat zum Übergang von der Bereichsspezifischen zur allgemein bürokratischen Sozialisation benutzen. Das bedeutet, daß die Struktur des Arbeitssprozesses als formale, eine eigene Logik besitzt, die sich gegenüber der inhaltlichen Logik der zu bearbeitenden Probleme als scheinbar gegensätzliche, zumindest aber dominante in den Vordergrund schiebt.

---

tivity-training" oft mehr Bedeutung als eine inhaltliche Fachausbildung. Daß aber gerade auch Kommunikationsformen Formen und Folgen von Herrschaft sind, die nicht ohne eine Änderung der Strukturen durchsetzbar sind, zeigt Norbert Elias, Die höfische Gesellschaft, Neuwied/Berlin1969

1) Interview Nr. 2, S. 33

5.1.4. Die Planer und Wirtschaftsförderer als Bürokraten

Nachdem bisher versucht wurde, die fachspezifischen Einflüsse des Arbeitsprozesses des Wirtschaftsförderers, des Raumordners und des Entwicklungsplaners herauszuarbeiten, bleibt ein Teil an Aussagen und Bewußtseinshaltung der Interviewten übrig, der eher einer gemeinsamen Erfahrung zuzuordnen ist. Die spezifische bürokratische Verlaufsform der einzelnen arbeitsteiligen Arbeitsprozesse der Regionalbürokratie konstituiert gleichsam ein einheitliches Fundament für alle Beamten, schärft ein Wissen und Können in einem Tätigkeitsfeld, das abgehoben von den fachspezifischen Anforderungen und Sichtweisen - oder besser: aufs engste damit verbunden - die Integration der Teilprozesse und der heterogenen Personalstruktur ermöglicht.

Als erster Punkt fiel dazu auf, daß die Befragten ausnahmslos mit ihrer spezifischen Ausbildung - ob Jurist, Architekt, Ingenieur oder Wirtschaftswissenschaftler - grundsätzlich zufrieden waren, damit etwas anfangen konnten und diese Grundausbildung auch weiteren Bewerbern für ihre Position empfehlen würden. (Bestätigt wird dieses Phänomen durch die Untersuchung von Warlitzer, Tabelle 25, der diese Frage an über 500 in der Raumplanung Beschäftigte richtete).[1)]

Abgesehen davon, daß es ein allgemeines Phänomen ist, daß die eigene Ausbildung selten grundsätzlich in Frage gestellt wird, kann man daraus eine relative Irrelevanz der Fachausbildung für den tatsächlichen Arbeitsprozeß ableiten.

---

1) Volker Warlitzer, Ermittlung des Bestandes und Bedarfs an Planstellen in den Bereichen Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Heft 77, Bonn - Bad Godesberg 1972, S. 41.

Das würde bedeuten, daß zentrales Wissen und Fertigkeiten erst im innerbürokratischen Erfahrungsprozeß gelernt werden. Das fachliche Wissen eröffnet gewissermaßen nur den halben Zugang zur bürokratischen Logik, die andere Hälfte erwächst aus der Relativierung des Fachwissens; diese Situation spiegelt die strukturelle Unzulänglichkeit der Bürokratie zur Problemerfassung. Der Bürokrat lebt als Fachbeamter im Dauerzustand der Frustration. Aus der Sicht des Fachwissens ist dies gleichzeitg eine Situation der Überforderung (Siebel), die nur durch interpersonale Kommunikation zu mildern ist:

> "Man kommt in das Verwaltungsrecht dadurch hinein, daß man als Planer zu den sachlichen Voraussetzungen gehört wird und eng zusammenarbeiten muß mit den Rechtsspezialisten, die die Verträge ausarbeiten, deren Form aber die juristische ist. Und das geht eben nur, wenn sowohl der Jurist wenigstens einen Überblick über die Arbeit des Planers hat, als auch umgekehrt der Planer den Überblick über die Arbeit des Juristen. Anders geht das nicht." 1)

Diese bürokratischen Strukturen des Arbeitsprozesses werden als "Schwerfälligkeit des Apparates" erlebt. Der spezifische Selektionsprozeß der Verwaltung, der gerade das Funktionieren des Staatsapparates als Herrschaftsapparat in Bezug auf die Fülle gesellschaftlicher Probleme gewährleistet, gestaltet sich für den einzelnen Planer als Störfaktor, dem er mit Vorschlägen zur Veränderung der Verwaltungsstruktur abhelfen möchte.[2] Der Apparat würde dann aus der spezifischen Sicht seiner Fachrichtung besser funktionieren, wenn er mehr

---

1) Interview Nr. 22, S. 21. Bei großen Abteilungen mit vielen Beamten gleicher Fachrichtung und Aufgabenstellung tritt diese Schwierigkeit nicht mehr als individuelle, sondern als gruppenspezifische auf. Bei unseren Befragungen des höheren Dienstes in Niedersachsen auf dem relativ schmalen Instanzenzug von regionaler Wirtschaftsförderung und Raumordnung trat diese Verbreiterung nicht auf.

2) Eine nicht-selektive Probelembearbeitung der übergeordneten Stellen bzw. das Fehlen eines solchen Zwanges durch den Wettbewerb mit anderen Ressorts und Abteilungen würde aus der Sicht des jeweiligen Fachbeamten eine volle Entfaltung seiner Lösungsvorschläge bedeuten. Hierin liegt auch die Illusion von Moths/Wulf-Mathies, die den Selektionszwang als originär bürokratischen begreifen. Dies., Des Bürgers teure Diener, a.a.O.

Kompetenzen, eine bessere Personalausstattung, eine umfassendere institutionelle Absicherung bekäme. Da aber solche Strukturveränderungen nicht in Sicht sind, behilft sich der einzelne Beamte mit Verhaltensänderungen seiner eigenen Person: Managementtechnik, Menschenführung, Verhandlungsgeschick und ähnliche Fähigkeiten gewinnen einen höheren Stellenwert für die Weiterentwicklung als die erlernte Fachausbildung. Der Wirtschaftsförderer spricht von der Ergänzung der Universitätsausbildung "im Hinblick auf die rein verwaltungswissenschaftliche Problematik"[1]. Der Bezirksraumordner, der als Volkswirt in seiner Ausbildung nichts über Kartographie, Verkehrplanung, Geographie mitbekommen hat, betont auf die Frage nach den wichtigsten Fähigkeiten eines Regionalplaners:

> "Sehr viel Einfühlungsvermögen, Geschick im Umgang mit den beteiligten Stellen, ... nicht nur rein fachliche Fähigkeiten, sondern auch das Gefühl für politisch durchsetzbare Möglichkeiten, Verhandlungsgeschick." 2)

Der Bezirkswirtschaftsförderer faßt den gleichen Umstand noch prägnanter zusammen:

> "Verwaltungskenntnisse sind auf diesem Posten für mich ausschlaggebender als wirtschaftswissenschaftliche Kentnisse." 3)

"Verwaltungskenntnisse", das ist ein Sammelbegriff für das Wissen um die verwaltungsinternen Vergänge, die Mechanismen und Reaktionsweisen bürokratischer Teilbereiche, das Ausnutzen von Nischen und Spielräumen, die dem einzelnen Beamten bleiben, der zwar "Einfluß" hat, aber keine "Entscheidungskompetenz"; das ist auch das "Hineinbringen möglichst vieler Aspekte, was ein mühsames Geschäft ist".[4] Der Beamte muß auf diesem Klavier von Möglichkeiten und Nicht-Möglichkeiten, von Regel und Ausnahme spielen können, er muß es "im Gefühl" haben, welchen Fall er ablehnen kann und für welchen Fall er die normalen Regeln ablehnen muß.

---

1) Interview Nr. 24, S. 10
2) Interview Nr. 12, S. 31
3) Interview Nr. 14, S. 2
4) ebenda, S. 10

So wie der Wirtschaftsförderer dem einen Unternehmer die Inanspruchnahme der Mittel der Gemeinschaftsausgabe ausredet und ihm zu ERP-Krediten rät, (er)findet er im anderen Fall, (Rollei) Sondermaßnahmen, die dann doch noch eine Betriebsübernahme möglich machen:

> "Da muß, wenn es einen besonderen Knatsch gibt, die Verwaltung natürlich flexibel sein, um diesen besonderen Fall zu machen." 1)

Die Planer auf Landesebene, die "den gesellschaftlichen Problemen auf der Spur" sind, dürfen diese nicht so ohne weiteres entsprechend ihrem Fachverstand und ihrer Problemkenntnis in die Verwaltung einfließen lassen. Probleme dürfen nicht als Probleme für den Verwaltungsprozeß relevant werden, sondern sie müssen voher die Form des "Verwaltungshandelns annehmen. Der Landesraumordner, der den Einsatz von mehr Sachverstand in der Planung grundsätzlich schätzt, möchte den Fachmann zuerst zum Verwaltungsmann geformt sehen, bevor er in der Planung eingesetzt wird.

> "Ich habe immer so ein bißchen die Sorge, daß man hier wieder einen Fachmann reinsetzt, der wieder andere Dinge nicht sieht... Dann gibt es wieder eine solche Reihe von Verständigungsschwierigkeiten, wir erleben das ja im Sozialministerium wo Ärzte mit Technikern, mit Juristen und Architekten zu tun haben, da gibt es solche Verständigungsschwellen untereinander, die den Apparat ein bißchen schluren lassen. Wir meinen eigentlich, daß man den Fachverstand zueinander kommen lassen sollte." 2)

Der Planer als Beamter soll dieser Sichtweise entsprechend nicht einer umfassenden Problemanalyse zur Verwirklichung chung verhelfen, sondern eher der "Ent-Wirklichung", d.h. der administrativen Selektivität und Segmentalisierung

---

1) Interview Nr. 14, S. 11, in diesem Zitat wird auch der Zusammenhang zwischen Außendruck und der "Flexibilität", d.h. den Aktionsmöglichkeiten der Beamten thematisiert.
2) Interview Nr. 5, S. 36 f.

Rechnung tragen. Das Funktionieren des bürokratischen Apparates wird durch die allzu vielen Spezialisten bedroht Die gesellschaftlichen Konflikte dringen mit der Masse der Fachleute zu weit in die Feinstrukturen der Behörde ein, die Konstruktion des administrativ Machbaren, der bürokratische Kompromiß und Vermittlungsvorschlag wird zu aufwendig und läßt zu lange auf sich warten. Aber daß der Fachbeamte nicht zu sehr zum Störfaktor im Verwaltungsgetriebe wird, dafür sorgt seine spezifische Einbettung in den Gesamtapparat, seine "Laufbahn" und sein höchst eigenes Interesse an seiner Karriere und seinen Beförderungschancen.

Erst die Bindung des individuellen Schicksals des Beamten über eine Laufbahn an den bürokratischen Instanzenzug und die Amtshierarchie (vgl. die Wesensmerkmale der Bürokratischen Herrschaft)[1] erlaubt es dem Beamten von seiner Fachausbildung und seiner Fachorientierung loszukommen, am bürokratischen Apparat orientiertes "Verwaltungsbewußtsein" zu erlangen. Erst im Akzeptieren des Berufsschicksals als Verwaltungslaufbahn kann der Beamte die Divergenz zwischen fachspezifischer Problemorientierung und den im Apparat versteinerten Herrschaftserfordernissen überwinden. Der Konflikt mit der nächst-höheren Stelle darf nie soweit getrieben werden, daß er selbst nicht mehr in der Lage ist, die Position nach der nächsten Beförderung auch auszuüben.[2] Hierin liegt eine der subjektiv gewendeten Erklärungen für die"Leerformelhaftigkeit" der meisten Planungen. Unter dem funktionalen Aspekt bedeuteten Leerformeln "Flexibilität" für die Durchführungsverwaltung, unter dem personalen As-

---

1) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 703-719
2) In der amerikanischen Bürokratiediskussion wird dieses Phänomen in der Behandlung von "Leadership" aufgenommen. (Merton, Selznick, Gouldner) In die Organisationstheorie fand die Verbindung von Konfliktverarbeitung und leadership unter dem Schlagwort "Disfunctions in Organisations" statt. Siehe James G. March/Herbert A. Simon, Disfunctions in Organisations, in Carver/Sergovianni, Organisations and human Behavior, a.a.O., S. 63-70.

pekt bedeuten Leerformeln eine problemlosere Durchsetzung der Entscheidungsvorlage. Das Konfliktpotential, das durch die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen in die Bürokratie aufgenommen wird, muß vom einzelnen Beamten kleingearbeitet" (Grauhan) werden. Er muß vor der inhaltlichen Entscheidung für sich festlegen, welche Konflikte auf seiner Ebene zu verarbeiten sind und welche er lieber gleich nach "oben" gibt. Reduziert er auf diese Weise die Konflikte, ohne seinen Vorgesetzten zu überlasten, ist er ein "guter" Beamter.
Der Stadtplaner drückte das so aus:

> "Das ist eine allgemeine Karriere: wenn man eine Arbeit möglichst schnell schafft und so, daß trotz Einschaltung der Öffentlichkeit möglichst wenig ins Kreuzfeuer gerät ... dann ist es sicherlich nicht schlecht." 1)

Der Karriereaspekt des Beamten ermöglicht eine Sichtweise, die das Dilemma zwischen der Notwendigkeit einer umfassenden Problemanalyse (Fachaspekt) und der Notwendigkeit seiner bürokratischen Bearbeitungsform (Koordinations- und Entscheidungsaspekt) als durchgängiges Handlungsmuster zudeckt. Für den Beamten liegt der Erfolg nicht in der Lösung des jeweiligen Problems, sondern in der Be- und Abschließbarkeit einer Angelegenheit. Die Akte kann geschlossen und beiseitegelegt werden. Die individuelle Laufbahn, die Orientierung an der Beförderung und der möglichst glänzenden Karriere lassen den Beamten immer schon mit einem Bein aus dem aktuellen Problem aussteigen, machen seinen Arbeitsgegenstand zum Instrument seines Fortkommens und schaffen damit die dem Beamten eigentümliche Distanz zum Klienten, zum jeweiligen Fall. Es ist die von Weber als soziale Tendenz konstatierte Herrschaft der formalistischen Unpersön-

---

1) Interview Nr. 22, S. 18

lichkeit:

> "sine ira et studio, ohne Haß und Leidenschaft, daher ohne Liebe und Enthusiasmus unter dem Druck schlichter Pflichtbegriffe ohne Ansehen der Person, formal gleich für jedermann, d.h. jeden in gleicher faktischer Lage befindlichen Interessenten, waltet der Beamte seines Amtes." 1)

Die Laufbahnorientierung des Beamten setzt ihn nicht nur in Distanz, sondern oft auch in Gegensatz zu seinem fachlichen Arbeitsbereich. Der Erfolg in einer Position ist die Ursache, um eine andere, höhere Position einnehmen zu können. Der Wechsel in eine neue Position verhindert es, den Erfolg von der Sache her auszubauen, sich zu identifizieren, Konflikte auf einer unteren Ebene mit mehr Erfahrung besser durchstehen zu können. Die Beförderung zerreißt immer wieder persönlich intensivierte Arbeitszusammenhänge und verhindert, daß ein Ungleichgewicht zwischen der personalen und Fachautorität einerseits und der Amtsautorität andererseits entsteht. Das drückt sich auch darin aus, daß auf der höheren Ebene von Verwaltungstätigkeiten wieder andere "Qualifikationserfordernisse" wichtig werden. (Vgl. dazu auch die Kursinhalte der verschiedenen Laufbahnen des landesplanerischen Dienstes/ Pkt. 5.2.). Auf den Führungspositionen sind mehr Managementtechniken, allgemeinjuristische Kniffe, Finanzzusammenhänge gefragt als das spezielle Fachwissen, das zur Eingangsqualifikation gehört. Auf der Ministerialebene des Landes Niedersachsen wirkte sich dieser Zusammenhang bereits im Rahmen unserer Untersuchung aus. In der Kontrollbefragung nach drei Jahren (1975) war von den zwölf Befragten nicht einmal mehr die Hälfte (fünf) auf ihrer alten Position wiederzufinden, von den fünf Mitgliedern des Planungsstabes war nur noch einer anzutreffen. In den meisten Fällen waren die Beamten inzwischen befördert worden - beim Planungsstab hatten auch zwei gekündigt, weil sie sich zu sehr mit der Arbeit

---

1) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 166

identifizierten und aufgrund der Ergebnisse unzufrieden waren.[1] Luhmann hat aus dieser Sicht konsequent den Juristen als idealen Verwaltungsbeamten bezeichnet, weil er bereits vom Studium her daran gewöhnt sei, die Behandlung verschiedener Sachen gegenüber der Identifikation mit einzelnen Bereichen (wie das z.B. dem Sozialwissenschaftler zugeschrieben wird) vorzuziehen.[2].[2] Der Bezirkswirtschaftsförderer formulierte das Laufbahnproblem in der ihm eigenen pragmatischen Weise:

> "Es kann da nicht einer, der mit 25 auf einen Posten gesetzt wird, mit 60 noch da sitzen. Das Wichtigste ist ja, daß die Verwaltung unter sich austauschbar ist. Die mangelnde Flexibilität würde sich ja erhöhen, wenn auf jedem Posten einer sitzt, der nur für diesen Posten etwas sagen kann. Daher meine ich, daß das Gros der Verwaltungsbeamten gleich ausgebildet sein soll. Die werden gleich ausgebildet, wie jeder Soldat gleich ausgebildet wird. Und dann wird der eine dieses, der andere jenes - nachdem er ein paar Stellen gesehen hat - weiterführen." 3)

Was beim Wirtschaftsförderer noch wie eine persönliche Aussage klingt, wird bei den Beamten des Innenministeriums, die für die Ausbildungsfragen und das Verwaltungsreferendariat zuständig sind, zum Programm. Das Konfliktpotential, das z.T. bewußt in den Planungsstäben durch Anwerben von Spezialisten angehäuft wurde, soll über eine stärkere bürokratische Sozialisation und Zusatzausbildung abgebaut und funktionaler gestaltet werden. Der Beamte faßt die Entwicklung kurz zusammen:

> "Als die Planungsstäbe personell aufgebaut werden sollten, haben wir uns nicht nur auf unser Verwaltungspersonal beschränkt, sondern wir haben auch nach Leuten mit anderer Ausbildung Ausschau gehalten. Es wurden dann Soziologen,

---

1) Vgl. Interview Nr. 2. Die Ministerialebene mit ihrer tiefer gestaffelten Hierarchie beinhaltet die personifizierten Konfliktlösungen noch stärker als die Kommunal- und Bezirksebene, wo es oft nur eine oder zwei Stufen für den höheren Dienst in der Fachverwaltung der Regionalplanung gibt. Der Beamte dieser Stellen muß entweder sein Fachgebiet ganz verlassen oder seinen Wohnort wechseln, wenn er eine höhere Position einnehmen will.

2) Siehe Niklas Luhmann, Reform und Information, a.a.O.,S.233

3) Interview Nr. 15, S. 2

Wirtschaftswissenschaftler, Vertreter anderer Disziplinen eingestellt. Nach einiger Zeit aber zeigte es sich, daß auch diese Leute das Verlangen nach einer gründlicheren Verwaltungsausbildung haben. Daher werden z.Z. Überlegungen angestellt, ob nicht besondere Laufbahnen, Beamtenlaufbahnen, für solche Beamte geschaffen werden sollen, die in der Planung tätig sind. Das würde dann bedeuten, daß diese Leute auch als Beamte eingestellt werden können. Das bedeutet aber auch, daß für diese Leute eine gewisse Schulung in der Verwaltungsarbeit erforderlich ist. Wir denken dabei an ein Referendariat, das mit einer zweiten Staatsprüfung abschließt und zur Voraussetzung für diese Laufbahn gemacht wird." 1)

Dieses Zitat zeigt einmal mehr, wie sich die Ursachen in der Wahrnehmung der Beteiligten verkehren. Planungsangestellte wollen Beamte werden und die Verwaltung gibt diesen Wünschen nach. Dabei ist das individuelle Wollen der einzelnen Beschäftigten nicht die Ursache dafür, daß es eine Bürokratie gibt. Wenn eine Kausalbeziehung formulierbar ist, dann schon eher umgekehrt. Allerdings kann der einzelne Verwaltungsmann seine Aufgaben nur dadurch lösen, daß er in der Bürokratie einen gesicherten Platz erhält, d.h. sich selbst in den bürokratischen Strukturen von Laufbahnen und Hierarchie verankert sieht.

Die Veränderung der Personalstruktur (z. B. über die Hereinnahme neuer Ausbildungsgänge) wird nur über eine Bürokratisierung dieser neuen Ausbildungselemente dauerhaft möglich.[2] Dieser Bürokratisierungsprozeß neuer Ausbildungsinhalte soll am Beispiel der Landesplaner (Raumordner) in Niedersachsen dargestellt werden.

---

1) Interview Nr. 35, S. 1 f

2) Eine mir bisher noch nicht zugängliche Studie über die Entwicklung des politischen Bewußtseins von Soziologen in der Bürokratie durchgeführt an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bielefeld kommt zu dem Schluß, daß die einst als so radikal verschrienen Soziologen unter dem Einfluß der Berufssozialisation stärker nach als andere Ausbildungsgänge zur Anpassung und Konservatismus neigen.

5.2 Die Bürokratisierung des Personals der Landesplanung in Niedersachsen

Mit der in Kapitel IV dargestellten organisatorischen Entwicklung der Raumordnung und Landesplanung in Niedersachsen hat dieser staatliche Tätigkeitsbereich seine Entwicklung vom Aufmerksamkeitsbereich verschiedener Institutionen zum institutionalisierten Aufgabenbereich vollzogen: 1962 wurde das Fachdezernat "Landesplanung" im Landesverwaltungsamt aufgelöst, die Aufgabe der Landesplanung aufgegliedert und hierarchisiert bei den Behörden des Innenministeriums (oberste Landesplanungsbehörde), bei den Regierungspräsidien bzw. Verwaltungsbezirken (obere Landesplanungsbehörde) und bei den Kreis- und Kommunalverwaltungen (untere Landesplanungsbehörde) untergebracht, wobei die Eingliederung der Kommunen und der Kreise in die zentralisierte Raumordnung einmal durch das Bundesbaugesetz (1960) und durch das niedersächsische Raumordnungsgesetz (1966) erfolgte. Der institutionellen Strukturierung folgte bald auch die inhaltliche Intensivierung. Das niedersächsische Raumordnungsgesetz verpflichtete zur Aufstellung von Bezirks- und Landesraumordnungsprogrammen und Verbandsplänen.

Die Frage, wer diese Arbeit sachgerecht leisten soll, unterlag - vom Prozeß der Programmierung und Institutionalisierung abgehoben - einer zeitlich verzögerten Diskussion. Diese Dikussion wurde wiederum für die einzelnen Ebenen des öffentlichen Dienstes zu unterschiedlichen Zeiten intensiviert. Während auf der Ebene des höheren Dienstes wahlweise Geographen und Architekten, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler und Ingenieure neben den Juristen für den landesplanerischen Dienst rekrutiert und ohne fachspezifisch geregelte Karrieremuster befördert wurden, hatte die untere

Ebene (der Mittlere Dienst) mit der Ausbildung von Planungstechniker-Lehrlingen bereits 1964 einen standardisierten Unterbau erhalten, der in der Folgezeit systematisch ausgebaut wurde. Dabei erfolgte der Ausbau der Personalstruktur auf zwei verschiedenen Ebenen, einmal als Professionalisierung durch Laufbahnverordnungen, zum anderen als Rationalisierung des Tätigkeitsprozesses durch Routinisierung.

5.2.1. Die Institutionalisierung von Laufbahnen

Bereits 1964 hatte man in Niedersachsen durch die Einrichtung einer Planungstechniker-Lehre die Professionalisierung der Landesplanung auf der untersten Stufe begonnen.[1] Volksschulabgänger werden in dreieinhalb-jähriger Lehrzeit zum Planungstechniker ausgebildet. Kernpunkt dieser Ausbildung ist der Verwaltungslehrgang, der 115 Stunden Fachunterricht und 60 Stunden Verwaltungsunterricht umfaßt. Die Schwerpunkte der Ausbildung sind planungstechnisches Zeichnen, Kartenkunde, Reproduktions- und Drucktechnik auf der fachlichen Seite, Gesetzes-, Verwaltungs- und Geschäftskunde auf der Verwaltungsseite.[2]
Seit 1968 steht dem erfolgreichen Landesplanungstechnikerlehrling eine Laufbahn des mittleren Dienstes als Landesplanungsassistent offen. Er hat allerdings noch einen bis zu 18-monatigen Vorbereitungsdienst zu durchlaufen, der mit einer Laufbahnprüfung abschließt.[3] Bis 1970 hatten

---

1) Rd Erl d Nds MdI vom 5.8.1964, Nds Min Bl Nr. 34/1964, S. 811-816
2) Vgl. dazu allgemein Anlage 2 zum RdErl, ebenda und der neueste Lehr- und Stoffverteilungsplan für den Verwaltungslehrgang. Bek d Nds MdI vom 2.9.1971, Nds Min Bl Nr. 30/1971, S. 1263-1266
3) Siehe Allgemeine Prüfungsverordnung für Landesplaner. (APVO-Lpl) vom 23.11.1968

die Beamten des mittleren Landesplanungsdienstes, die keinen Planungstechnikerlehrgang absolviert hatten, noch die Möglichkeit in den Vorbereitungsdienst aufgenommen zu werden, wenn sie mindestens drei Jahre in der Landesplanung tätig waren.[1] Die Laufbahnverordnung verengt damit den Zugang zu dieser fachspezifischen Tätigkeit der Landesplanung auf ganz bestimmte Eingangsvoraussetzungen. Professionalisierung ist gleichzeitig mit der Versäulung durch Laufbahnen ein In-Besitz-Nehmen des vorhandenen Stellenangebots durch ganz bestimmte Personen und Gruppen. In unserem Fall sind es die Lehrlinge, die bereits am stärksten durch die verwaltungseigene Ausbildung geprägt wurden, im Gegensatz etwa zu Lehrlingen, die eine technische Ausbildung außerhalb der öffentlichen Verwaltung erhielten. Max Weber hat diesen ständischen Zug der Laufbahnbildung für den Erwerb von Bildungspatenten verallgemeinert:

> "Wenn wir auf allen Gebieten das Verlangen nach der Einführung von geregelten Bildungsgängen und Fachprüfungen laut werden hören, so ist selbstverständlich nicht ein plötzlich erwachender 'Bildungsdrang', sondern das Streben nach Beschränkung des Angebots für die Stellung und deren Monopolisierung zugunsten der Besitzer von Bildungspatenten der Grund." 2)

Die innerbürokratische Selbstrekrutierung beim Planungstechniker rückt damit in die Nähe einer schicht- oder klassenspezifischen Verbindung von Hochschuldiplomen und gut angesehenen und dotierten Stellen.

Anhand der Professionalisierung der Planungstechniker-Ausbildung läßt sich aber auch deutlich machen, daß die Innovation neuer Ausbildungsgänge noch direkter - als es bei der organisatorischen Innovation nachweisbar gewesen wäre - mit der Rationalisierung des Verwaltungsablaufs verbun-

---

1) Seither ist die Planungstechniker-Lehre Voraussetzung für den mittleren Landesplanungsdienst. Bevor also die Beamten des mittleren Dienstes in Entscheidungspositionen kommen, haben sie eine langjährige bürokratische Sozialisation hinter sich, der sie keine andere Berufserfahrung entgegensetzen könne. Die Abschottung des Personals der öffentlichen Verwaltung gegenüber anderen Berufsfeldern wird durch solche Regelungen verstärkt.

2) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 736

den ist. Rationalisierung heißt aber für den landesplaneri-Dienst, daß nur die Ausbildungselemente und -inhalte für den Arbeitsprozeß abgesichert werden, die der bürokratisch vorgegebenen Form des Arbeitsprozesses entsprechen (s. Tabelle 23). Die Laufbahn ist das Korsett für die auf Personal gewendete Bürokrati sierung des Arbeitsprozesses.

Im Jahr 1970 wurde auch der gehobene Landesplanungsdienst durch eine Ausbildungs- und Prüfungsordnung als eigenständige Laufbahn erschlossen und auf bestimmte Qualifikationsvoraussetzungen verengt.[1)]
Der dreijährige Vorbereitungsdienst gliedert sich in vier Ausbildungsabschnitte:

I Allgemeine Verwaltungsaufgaben
II Raumordnung und Landesplanung
III Teilnahme an einem Seminar des Instituts für Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung
IV Verwaltungslehrgang an einer Verwaltungsschule.

Der Inspektor-Anwärter muß in dieser Zeit die Einzelteile des Lehrstoffes des Verwaltungslehrganges und die Momente praktischer Ausbildungserfahrungen in den einzelnen Teilverwaltungen zu einer eigenen Qualifikation zusammenfassen. Er muß versuchen, sich seinen Reim darauf zu machen und ein eigenes Handlungskonzept entwickeln. In der Zusammenschau von theoretischem Lehrstoff (Zielsetzung einzelner Fachgebiete wie Wirtschaftsförderung, Raumordnungsrecht oder Landespflege) und der Verwaltungsrealität entwickelt er das Gefühl für "erfolgreiches Handeln", bürokratische Durchsetzungsfähigkeit und Machbarkeit und damit die Voraussetzungen, in seiner Laufbahn vorwärts zu kommen.

---

1) Verordnung über die Ausbildung und Prüfung des Beamten des gehobenen Landesplanungsdienstes im Lande Niedersachsen, vom 20. April 1970; nds GVBl Nr. 14/1970 vom 23.4. 1970, S. 135.

Nach drei Jahren Ausbildungszeit ist der Landesplanungsinspektor selbständig arbeitender Sachbearbeiter irgendwo bei einer Kommune, einem Kreis, einem Großraumverband oder einer der Landesplanungsbehörden, bei den Bezirken oder der Landesregierung. Ähnlich wie beim mittleren Dienst verengt sich inzwischen der Zugang zu diesem Vorbereitungsdienst. Nur bis 1973 wurden noch ältere Beamte übernommen, die keine spezifische Fachausbildung vorweisen konnten. Seither gehört das Abschlußzeugnis einer Ingenieurakademie entweder der Fachrichtung "Raumplanung", "Hochbau - Abteilung Städtebau" oder "Vermessung - Abteilung Landkartentechnik" zu den Eingangsvoraussetzungen des gehobenen Landesplanungsdienstes.[1)]

Der höhere Dienst genießt im hierarchischen Aufbau der Landesplanung eine Sonderstellung, da für ihn der Vorbereitungsdienst entfällt. Aber auch für ihn wurde mit der neunten besonderen niedersächsischen Laufbahnverordnung ein eigenständiger Berufsweg und damit eine reguläre Karrieremöglichkeit eröffnet.[2)] Diese Laufbahn kann jeder beginnen, der

a) Raumplanung und Städtebau,
b) Wirtschafts- und Sozialwissenschaften,
c) Architektur,
d) Bauingenieur,
e) Geographie,
f) Garten- und Landschaftsgestaltung oder
g) Vermessungswesen

an einer Hochschule studiert, mit Erfolg abgeschlossen und (für a) eine drei bzw. (für b-g) vierjährige Tätigkeit bei einer Landesplanungsbehörde nachweisen kann.[3)] Das bisherige Fehlen eines Vorbereitungsdienstes für den höheren Dienst der Landesplanung steht noch im Zeichen der Notwendigkeit einer innovativen, aktiven Rolle des Planers, dessen Anregungen wichtiger sind als die Störungen, die er durch sein unbürokratisches Verhalten bewirkt. Andererseits ist die

---

1) Verordnung über die Ausbildung und Prüfung des Beamten des gehobenen Landesplanungsdienstes im Lande Niedersachsen, vom 20. April 1970; nds GVBl Nr. 14/1970 vom 23.4. 1970, S. 135 ff.
2) Nds GVBl vom 26.6.1968, Nr. 13/1968. Neunte besonders niedersächsische Laufbahnverordnung.
3) ebenda, § 2

bürokratische Sozialisation anstelle des Referendariats durch das Absitzen einer vierjährigen Tätigkeit im Arbeitsprozeß der Landesplanung gewährleistet. Die Einbettung in eine Laufbahn schafft für die neuen Ausbildungsgänge die notwendige Sicherheit, um die aktive Rolle ausfüllen zu können.[1] Sie nimmt die Schärfe der Konkurrenz durch die Abschottung der Karriere gegen einen allzu großen Kreis von Bewerbern, die nicht im öffentlichen Dienst gearbeitet haben.

5.2.2. Rationalisierung des Tätigkeitsprozesses durch Routinisierung

Wir hatten bisher den Prozeß der Bürokratisierung des Landesplanungsdienstes durch Laufbahnen hauptsächlich unter dem Aspekt bürokratischer Sozialisation durch eine spezifische Karriere betrachtet. Der Effekt einer karriereorientierten Motivation nach dem Muster bürokratischer Laufbahnen liegt für den Tätigkeitsprozeß in der Relativierung im Hinblick auf die nächst mögliche Position im Laufbahngefüge. Damit gewährleistet die Laufbahnstruktur, daß die Halbheit bürokratischer Problembearbeitung nicht durch eine gegenläufige Motivation der einzelnen Beamten systematisch durchbrochen wird. Im Einzelfall kann dies sehr wohl geschehen. Nur wird der Versuch des einzelnen Beamten, die Mechanismen der organisatorischen Struktur zu durchbrechen und den Problemen auf den Grund zu gehen, als persönliches Scheitern erlebt. Bei einigen Mitgliedern des niedersächsischen Planungsstabes war dies auch der Fall. Sie schieden

---

1) Thompson betont diesen Aspekt bei der Typisierung der Strukturen innovativer Oragnisationen: "Status striving is inescapably associated with personal insecurity, and personal insecurity is hardly comatible with creativity. What is needed is a certain level of problem insecurity and challenge, but also a high level of personal security". Victor A. Thompson, The innovative Organisation, in: Carver/Sergovianni, Organisations and human behavior, a.a.O, S. 393

aus dem Staatsdienst aus.[1)]

Nun hat das hierarchische Grundmuster bürokratischer Laufbahnen auch einen fachlichen Aspekt, der sich als spezifische Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Ebenen des öffentlichen Dienstes nachweisen läßt. Bereits bei der Analyse des Instanzenzuges der Raumordnung trat ein grundlegender Mechanismus der bürokratischen Arbeitsteilung in Erscheinung: die Routine-Arbeit, die "regelmäßigen Dienstgeschäfte", die von der Entscheidungskompetenz abgelöste Aufgabendurchführung wird auf die unteren Ränge und Instanzen abgeschoben. Die schwierigen Probleme, die Ausnahmefälle, die Richtlinienkompetenz für die Routinearbeit verbleiben bei den höheren Rängen und übergeordneten Instanzen oder werden sogar verstärkt dorthin zusammengezogen.

Der Gesamtkomplex der Raumplanung läßt sich nun nochmals unter Konzentrierung einzelner Tätigkeitsbereiche einer fachlichen Arbeitsteilung zuführen, die zugleich hierarchische Züge trägt. Diese Arbeitsteilung soll anhand der Ausbildungsinhalte der Fachausbildung zum landesplanerischen Dienst dargestellt werden, da man davon ausgehen kann, daß die fachlichen Teilbereiche in die Ausbildung eingehen, die am weitestgehendsten standardisiert sind und deren Relevanz für den Arbeitsprozeß als erwiesen gilt. In einem Vergleich der drei zentralen Verwaltungslehrgänge für den Planungstechniker (einfacher Dienst), den Landesplanungsassistenten (mittlerer Dienst) und den Landesplanungsinspektor (gehobener Dienst) - siehe dazu die Übersicht auf der nächsten Seite (Tabelle 23) - lassen sich so die hierarchisch verschobenen Schwerpunkte routinisierter Arbeitsteilung zwischen den Laufbahnen festmachen:

---

1) Vgl. das Schicksal der Beamten der Ministerialebene, Interview Nr. 2. Das Gegenbeispiel wäre der Bezirkswirtschaftsförderer, der sich im Vollbesitz aller Möglichkeiten fühlt und auch voll mit seiner Position im Verwaltungsgefüge identifiziert, Interview Nr. 14.

T A B E L L E 2 3: Der Lehr- und Stoffverteilungsplan für Planungstechniker, Landesplanungsassistenten und -Inspektoren im Verwaltungslehrgang nach den Erlassen seit 1971. 1)

Unterrichtssparte	Planungstechniker	Landesplanungsassistent	Landesplanungsinspektor
A. FACHUNTERRICHT			
Thematische Kartographie	25 Std.	30 Std.	-
Kartographie	15 Std.	30 Std.	-
RO-Kataster	15 Std.	30 Std.	12 Std.
Druckvorbereitung und Druckverfahren	15 Std.	25 Std.	12 Std.
Zeichnerische Darstellung von RO-Programmen	10 Std.	20 Std.	-
Mathematik	15 Std.	18 Std.	-
RO-Programme	-	-	15 Std.
RO-Recht	5 Std.	10 Std.	9 Std.
Bau- und Siedlungswesen	10 Std.	20 Std.	15 Std.
Statistik	5 Std.	8 Std.	12 Std.
Landesplanerische Rahmenprogramme	-	10 Std.	18 Std.
Verkehrsplanungen	-	15 Std.	12 Std.
Landespflege	-	10 Std.	6 Std.
Flurbereinigung, Wasserwirtschaft, Landeskultur	-	5 Std.	6 Std.
Wirtschaftskunde, Wirtschaftsförderung	-	12 Std.	12 Std.
Militärische und zivile Verteidigung	-	-	6 Std.
B. VERWALTUNGSUNTERRICHT	115 Std. 60 Std.	243 Std. 122 Std.	135 Std. eig. Lehrgang
I N S G E S A M T	175 Std.	365 Std.	(135 Std.)

1) Zusammengestellt aus dem Niedersächsischen Ministerialblatt 1971-1975

Der Planungstechniker erhält den Schwerpunkt seiner Ausbildung in Kartographie (ein Drittel des Fachunterrichts), lernt Druckvorbereitung und Druckverfahren und die zeichnerische Darstellung von Raumordnungsprogrammen. Raumordnungsrecht, Bau- und Siedlungswesen und Statistik fließen am Rande in die Ausbildung ein (insgesamt ein Sechstel des Fachunterrichtes). Der Planungstechniker stellt mit dieser Ausbildung selbst nur ein Instrument dar, dessen sich die Raumordner und Landesplaner bedienen, um ihre Vorstellungen zu Papier zu bringen.

Der Landesplanungsassistent vertieft im Verwaltungslehrgang die Kenntnisse als Kartograph und Techniker. Neben die Kartographie tritt bei ihm mit nahezu gleichem Gewicht die Ausbildung für das Raumordnungskataster. Die Führung des Katasters ist eine der Hauptaufgaben.[1] Das Raumordnungskataster ist sozusagen das Grundbuch der Raumordnung, das "alle raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Maßnahmen" enthält, die für die Landesregierung von Bedeutung sind. Es ist neben dem Raumordnungsverfahren, dem landesplanerischen Einspruch und dem landesplanerischen Rahmenprogramm[2] das wichtigste Instrument bürokratischer Absicherung der Raumplanung. Mit der Führung des Katasters beauftragt, stellt sich der Landesplanungsassistent von seiner Ausbildung her als Buchhalter der Raumordnung dar, ein Sachverwalter der gelösten Probleme. Die Zusatzfächer (landesplanerische Rahmenprogramme, Verkehrsplanungen, Landespflege, Flurbereinigung, Wasserwirtschaft, Landeskultur und Wirtschaftskunde/ Wirtschaftsförderung) erweitern den Horizont des Buchhalters, der dabei einiges über die sachliche Gliederung der verschiedenen Bereiche und über die rechtlich abgesicherten bürokratischen Verfahrensgrundlagen erfährt.[3]

---

1) Niedersächsisches Raumordnungsgesetz, a.a.O., § 13
2) ebenda, die §§ 15, 16, 17
3) Vgl. den Stoffverteilungsplan, nds. Min Bl Nr. 33/1971, S. 1073 ff.

Beim Landesplanungsinspektor zeichnet sich in der Ausbildung ein anderer Schwerpunkt ab. Allein 18 Stunden verwendet sein Verwaltungslehrgang auf die Landesplanerischen Rahmenprogramme. Davon sind 10 der 14 reinen Unterrichtsstunden (in den übrigen vier Stunden werden Übungsarbeiten geschrieben) der Auslegung von Gesetzen und Erlassen gewidmet. Im Landesplanerischen Rahmenprogramm z.B. erfolgt die Anbindung der Kommunen an die Ziele der Raumordnung und die Abstimmung auf die bestehenden Pläne.[1] Das Verhältnis der dem Land unterstehenden Raumordnung zu der kommunalen Bauleitplanung ist darin juristisch und verfahrensmäßig soweit standardisiert, daß neben einem Runderlaß bereits auch ein Musterentwurf existiert, der dem Abstimmungsprozeß zwischen Gemeinden und der Landesverwaltung zugrundegelegt wird.[2]

Diese kurze Beschreibung des Landesplanerischen Rahmenprogrammes, das den Landesplanungsassistenten am meisten beschäftigt, ist ein Hinweis auf den Kompetenzbereich des gehobenen Dienstes. Er ist mit Entscheidungen "mittlerer Reichweite" betraut, deren Bedeutung mit der Entwicklung des speziellen Instrumentes (Musterentwurf) tendentiell abnimmt. Als Koordinator des Abstimmungsprozesses hat er tendentiell Entscheidungsfunktion, als Sachbearbeiter des standardisierten Musterentwurf ist er stärker Ausführungsorgan. Dennoch nimmt er damit eine qualitativ andere Position ein als der Buchhalter und Sammler des mittleren Dienstes.

Durch den Unterricht zum Raumordnungskataster und zu den drucktechnischen Verfahren erhielt der Landesplanungsinspektor das notwendige Rüstzeug zur Kontrolle der ihm untergebenen Planungstechniker und Landesplanungsassistenten. Im Unterricht "Raumordnungsprogramme" dagegen lernt

---

1) Niedersächsisches Raumordnungsgesetz, a.a.O., § 17, Abs.1
2) Rd Erl. des nds MdI vom 22.9.1966

er neben einer kurzen Einführung nur die technische Seite (Gliederung, Darstellungstechnik und Legendengestaltung) der Erstellung von Raumordnungsprogrammen. Bei diesem Bereich steht er zum höheren Dienst in einem ähnlichen Verhältnis wie der Planungstechniker zu ihm bei der zeichnerischen Darstellung oder der Landesplanungsassistent bei der Führung des Raumordnungskatasters.

Die Standardisierung einzelner Arbeitsgänge und die Juridifizierung einzelner Entscheidungsstränge treten parallel zueinander als rationalisierte Teilbereiche des bürokratischen Arbeitsprozesses auf. Fachlichkeit und Rechtsförmigkeit ergänzen sich als Teile bürokratischer und hierarchisierter Arbeitsteilung zur positionellen Festschreibung routinisierter Problembearbeitung.[1] Dabei hat die Kenntnis routinisierter Teilarbeitsgänge für die einzelnen Positionsinhaber eine verschiedene Bedeutung: einmal als Fertigkeit, wenn es den Schwerpunkt der eigenen Tätigkeit berührt; einmal als zusätzliche Information, wenn er mit der Tätigkeit angrenzender oder übergeordneter Positionen zu tun hat; oder auch als Mittel der Kontrolle, wenn es darum geht, die Arbeit untergeordneter Stellen im Griff zu behalten. Die Gewichtung mit den Stundenzahlen gibt einen relativen Hinweis darauf, wo der Tätigkeitsschwerpunkt der jeweiligen Ausbildungskategorie liegt. Das gilt auch noch für den höheren Dienst, für dessen Universitätsausbildung im Berufsbild des Raumplaners ein "Musterentwurf" vorliegt:

---

1) Die wechselweise pazifizierend wirkende Entwicklung von Recht und Technik ist in ihrem Zusammenhang noch nicht einmal ansatzweise untersucht. Die Diskussionen um Umweltschutz und Rationalisierungsschutz als staatliche Aufgaben greifen immer nur minimale Ausschnitte dieser Problematik. Die Diskussion um "Verdinglichung" bei Lukacs ("Geschichte und Klassenbewußtsein") könnte als ein Versuch in diese Richtung verstanden werden, der hier aber nicht aufgenommen werden kann; Berlin 1923, S. 96 ff.)

Unterrichtsplan für die Ausbildung von Raumplanern[1)]

UNTERRICHT	SEMESTER-WOCHEN-STUNDEN
A. Ziele und Aufgaben der Raumplanung und Raumordnung	11
B. Hilfs- und Informationsmittel der Raumordnung und -planung	9
C. Rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Grundlagen der Raumordnung und -planung	17
D. Raumforschung	20
E. Fachliche Grundlagen der Raumordnung und -planung	64
F. Methodik und Technik der Raumordnung und -planung	14
I N S G E S A M T	135

Der akademisch gebildete Raumplaner des höheren Dienstes soll diesem Vorschlag entsprechend ein Schaschlik fachwissenschaftlicher Teildisziplinen (von der Architektur über die Psychologie bis zur Geodäsie) für die Problembearbeitung aufbieten (Unterrichtspunkt E). Juristisch-verwaltungswissenschaftliche und methodisch-technische Kenntnisse sollen die Einbettung in den Tätigkeitsprozeß erleichtern, und den Zusammenhang von Problemfall und Routine knüpfen helfen.

Bei der Eingliederung der Beamten in ihre jeweilige Laufbahn genügt die fachliche Arbeitsteilung, Routinisierung und Instrumentalisierung einzelner Verwaltungspositionen

1) Dieter Partzsch, Berufsbild und Hochschulbildung des Raumplaners, in: Informationsbriefe für Raumordnung, R. 1.1.3., 1970, S. 8 ff.

nicht, um die Motivationsstruktur und die entsprechende geistige Einstellung bei den Beschäftigten zu erreichen. Deshalb ist die Ausbildung nicht nur eine Anlernzeit für fachliches Wissen und Können, sondern auch als Sozialisationsprozeß für die dazugehörigen bürokratischen Eigenschaften zu gestalten. Dies kommt bei den Ausbildungszielen recht deutlich zum Ausdruck.

Beim Planungstechniker-Lehrling heißt es:

> "Die Ausbildung ist so zu gestalten, daß der Lehrling in allen sein späteres Arbeitsgebiet fallenden Arbeiten unterwiesen wird. Auf eine sorgfältige und gründliche Ausbildung im Darstellen von Raumordnungsplänen aller Maßstäbe und mit verschiedener Zweckbestimmung, auf Ordnung, Sauberkeit und gewissenhaftes Arbeiten sowie auf pflegliche Behandlung und Instandhaltung der Arbeitsgeräte und Einrichtungen ist besonderer Wert zu legen." 1)

Für den Landesplanungsassistenten ist das Ausbildungsziel gänzlich vom konkreten Fach gelöst und im Sinne allgemeiner Beamtengrundsätze formuliert:

> "Ziel der Ausbildung ist es, Beamte heranzubilden, die sich der freiheitlichen demokratischen Grundordnung verpflichtet fühlen und den Beruf des Beamten als Dienst für das allgemeine Wohl auffassen. Die Anwärter werden darauf vorbereitet, die regelmäßigen Dienstgeschäfte selbständig erledigen und schwierige Aufgaben nach Anleitung erfüllen zu können. Die charakterliche Entwicklung und die fachlichen Fähigkeiten sind in gleichem Maße zu fördern". 2)

Für den gehobenen Dienst steht die Heranbildung eines fungiblen Bediensteten im Vordergrund:

> "Ziel der Ausbildung ist es, für den gehobenen Landesplanungsdienst Beamte heranzubilden, die nach ihren geistigen Anlagen, ihren allgemeinen Kenntnissen und fachlichen Leistungen sowie nach ihrer Gesamtpersönlichkeit in ihren Laufbahnen vielseitig verwendbar sind." 3)

---

1) § 18 der Ausbildungsordnung für Landesplanungslehrlinge, a.a.O.
2) § 2 der Ausbildungsordnung für Landesplanungslehrlinge, a.a.O.
3) § 8 der Ausbildungsordnung des gehobenen Landesplanungsdienstes, a.a.O.

Nach den Ausbildungsplänen, Stoffsammlungen und Inhaltsangaben bleibt es ein Geheimnis der Ausbildungspraxis und der Vorbereitungsdienste, wie die habituelle Seite der Ausbildungsziele erreicht werden soll. Die Rationalisierung des Tätigkeitsprozesses durch Routinisierung einzelner Arbeitsschritte trägt auf die Dauer (bei gleichbleibender Problemlage zu einer Effektivierung der Problembearbeitung bei, macht die Problembearbeitung zum Verfahren auf den verschiedenen Ebenen, wobei die nichtroutinisierten Arbeitsschritte (vgl. unser Bild vom Problemüberhang) auf wenige Personen/Positionen konzentriert und ausgesondert werden können (Leitungsfunktion). Für den an der Routine orientierten Arbeitsprozeß muß sich das Personal eine abgehobene Motivation und Moral schaffen, um wenigstens subjektiv der Entwertung und Entproblematisierung des eigenen Arbeitsbereiches zu entgehen. In welche Richtung die Kompensation der Entfremdung von den dem bürokratischen Arbeitsprozeß zugrundeliegenden Problemen gesucht wird, hängt von vielen Faktoren ab, die hier nicht im einzelnen zu erfassen sind. Luhmann/Mayntz sind dieser Frage individueller Motivation empirisch nachgegangen.[1)]

Man müßte unter diesem Aspekt auch die Organisationsformen der Beamtenschaft untersuchen, wobei sich an der Frage des Streikrechts und der gewerkschaftlichen Organisierung zeigen ließe, daß durch die Differenzierung der Beamten in Laufbahngruppen eine gemeinsame Willensbildung erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht wird.[2)]

---

1) Niklas Luhmann/Renate Mayntz, Personal im öffentlichen Dienst. Eintritt und Karrieren. Personaluntersuchung unter Mitarbeit von R.Koch und E.Lange, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 7, Baden-Baden 1973

2) Das klassische Muster unterschiedlicher Inhalte und Organisationsformen der Beamtenschaft beschreibt Matin Oelschig für der Weimarer Zeit: "Die neuere Entwicklung der Beamtenschaft, die Entstehung der Beamtenbewegung und Beamten-Berufsvereine." Diss. Universität Halle-Wittenberg, Halle 1933, wo deutlich wird, daß es zwischen der höheren Beamtenschaft und den übrigen in diesen Fragen keine Einigung erzielt werden konnte. Neuere Ein-

Das "Lob der Routine" (Morstein Marx), die Rationalisierung durch Formalisierung einzelner Arbeitsschritte hat auch noch einen gegenläufigen Effekt: Mit der Professionalisierung einzelner Arbeitsgänge verfestigt sich der bürokratische Apparat personell gegen Veränderungen, weil durch sie zugleich auch ganze Personengruppen in ihrer Position und in ihrem Können bedroht sind. Die Einführung nicht-routinisierter Problembearbeitungsforemen (wie z.T. bei der Planung intendiert) macht eine Umorganisation notwendig, weil sich das vorhandene Verwaltungspersonal gegen ein Umlernen und Umdenken sträubt. Die Verwaltungsreform erscheint dann als verkappte Personalreform: anstatt dem vorhandenen Personal eine Zusatzausbildung z.B. in Sozialwissenschaften und Raumplanung zuteil werden zu lassen, wird ein Planungsstab ausdifferenziert, der dann mit neuen Fachdisziplinen besetzt werden kann.

Dem Personal als "lebende Entscheidungsprämisse" des bürokratischen Tätigkeitsprozesses geht die Organisationsstruktur als "tote Entscheidungsprämisse" parallel. Verwaltungsreform und Ausbildungsreferm sind substituierbare Elemente in Bezug auf den Gesamtzusammenhang bürokratischer Arbeitsweise. Eine kummulative Veränderung wird allerdings dann notwendig, wenn der Problemdruck die Erschließung zusätzlicher Reserven zur Bewältigung des Regionalproblems erfordert. Die Verstärkung der Diskussion um die Regionalpolitik gegen Ende der 60er Jahre läßt sich deshalb auch an der parallelen Entwicklung von Organisations- und Ausbildungsreform nachweisen.

---

stellungs Untersuchungen lassen diesen Widerspruch gerne beiseite und stellen die Vielfalt der Meinungen als Ergebnis des Erfahrungsunterschiedes von Jung und Alt bzw. genereller Besoldungsungerechtigkeiten dar. Vgl. Franz Ronneberger/Udo Rödel, Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 177 f.

5.3. Das Fachpersonal als bürokratische Handlungsreserve

Bisher haben wir bei der Behandlung des Personals der Regionalpolitik die prägende Wirkung des Tätigkeitsprozesses auf die Bediensteten festgestellt und am Beispiel der Entwicklung des landesplanerischen Dienstes in Niedersachsen den doppelseitigen Bürokratisierungsprozeß aufzeigen können, der darin besteht, daß sowohl die Fachausbildung verstärkt Beachtung findet als auch ihre Integration in den Beamtenapparat über die formal laufbahnrechtlich abgesicherte Karriere-Perspektive gewährleistet wird. Das in der Entwicklung der Raumordnung ursprüngliche Personalproblem, daß die vorhandenen Beamten an neue Aufgaben angepaßt werden müssen, verkehrt sich nun tendentiell in das Problem, daß der bürokratische Apparat für die neuen Qualifikationen (Absolventenneuer Ausbildungsgänge) zugänglich gemacht werden muß. Bereits die Untersuchung der Sozialisationswirkungen des Arbeitsprozesses ergab, daß sowohl die spezifischen Inhalte als auch die bürokratische Form des Arbeitsprozesses das Verwaltungspersonal prägen. Dieser Prozeß ist oft sehr mühsam und langwierig und bei brennenden Problemen scheint dieser "natürliche" Qualifikationsprozeß des Verwaltungspersonals nicht mehr zu genügen.

Das Problemlösungspotential, das in den verschiedensten Wissenschaften außerhalb der Verwaltung existiert, soll über Studiengänge und neue Verwaltungslaufbahnen für den administrativen Prozeß direkt verfügbar gemacht werden. Mit der Schaffung eigener Laufbahnen für den landesplanerischen Dienst in Niedersachsen ist dieses Potential formal erschlossen worden. Durch die Öffnung des Apparates für neue Qualifikationen ist aber die Form noch nicht bestimmt in der diese Fachqualifikationen im Arbeitsprozeß wirklich benötigt werden. Mit der Nachfrage nach Raumplanern wird die Bürokratie selbst aktiv gegenüber den Ausbildungsinstitutionen. Die Entwicklung der konkreten Nachfrage nach Qualifikationen für die Raumplanung verdient besonderes Interes-

se, weil sie einmal Hinweise auf die Bedeutung des Faktors Personal im bürokratischen Arbeitsprozeß bringt und zweitens ein Beispiel dafür ist, wie sich die Probleme der Verwaltung in anderen gesellschaftlichen Prozessen (Hochschulausbildung) niederschlagen.[1)]
Die Personaldiskussion soll anhand der Bundesraumordnungsberichte verfolgt werden, weil sich dort am besten zeigen läßt, wie sich die Forderung nach einem besonderen Personal für die Raumplanung in die Gesamtdiskussion einordnen lassen und auch, weil sich die Hochschulen selten nach den Bedarfsangaben eines einzelnen Bundeslandes bei ihren Studienplanungen richten.

5.3.1. Die Bedeutung der Personalsdiskussion für die Entwicklung der Raumordnung anhand der Bundesraumordnungsberichte

Die Bundesregierung hat bislang sechs Raumordnungsberichte dem Parlament vorgelegt und darin die regionalpolitischen Probleme und Handlungsabsichten erläutert.[2)] Die Thematisierung bzw. Vernachlässigung der Personalfrage bei der Entwicklung der Regionalpolitik gibt dabei Hinweise auf den Zusammenhang der verschiedenen bürokratischen Strukturelemente:

Der 1. RO-Bericht besteht in der Problematisierung der regionalen Strukturen (Verteilung) von Siedlung, Bevölkerung, Wirtschaft und natürlichen Hilfsquellen. Die "geplanten raumpolitischen Maßnahmen" werden als Maßnahmen der ver-

---

1) Meist wird dieser Punkt umgekehrt unter dem Begriff der Professionalisierung diskutiert, d.h. es wird gefragt, was sind die strukturellen Voraussetzungen, unter denen sich eine bestimmte Tätigkeit durch eine Berufsgruppe okkupieren und mit Ausbildungsordnungen, Titeln etc. verteidigen läßt.

2) 1. RO-Bericht 1963, BT-Drs. IV/1492
2. RO-Bericht 1966, BT-Drs. V/1155
3. RO-Bericht 1968, BT-Drs. V/3958
4. RO-Bericht 1970, BT-Drs. VI/1340
5. RO-Bericht 1972, BT-Drs. VI/3793
6. RO-Bericht 1974, BT-Drs. 7/3582

schiedenen Ressorts dargestellt. Die Kompetenz und die Organisationsstruktur dessen, was bürokratisch Raumordnung und Regionalpolitik ausmacht, werden nicht thematisiert.

Ein Jahr nach der Verabschiedung des Bundesraumordnungsgesetzes, in dem der Bund von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch machte, umfaßte der 2. RO-Bericht 1966 eine wesentlich detailliertere Problembeschreibung. Unter dem Handlungsaspekt administrativer Problemselektion wurden dabei die Gebietskategorien entwickelt, die für die Abgrenzung staatlicher Regionalpolitik und ihren Handlungsbereich von Bedeutung sein sollen: Verdichtungsgebiete, ländliche und zurückgebliebene Gebiete und das Zonenrandgebiet. Unter dem Stichwort "Raumordnung als Durchführungsaufgabe" wird der Einsatz der Verwaltung im Sinne einer "aktiven Regionalpolitik" angekündigt:

> "Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß die Tätigkeit der für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Behörden und sonstigen zuständigen Stellen nicht auf die Aufstellung von Programmen und Plänen beschräkt ist. So geben die zuständigen Stellen laufend landesplanerische Gutachten und Stellungnahmen ab und führen zur Koordinierung von Fachplanungen und -maßnahmen besondere Verfahren (Raumordnungs- oder Raumplanungsverfahren) durch."

Etwas weiter heißt es ausdrücklich:

> "Zur Raumordnung gehört neben der Strukturplanung auch die Strukturverbesserung." 1)

Im Ausschußbericht des zuständigen Bundestagsausschusses[2] wird die Forcierung der Regionalpolitik begrüßt. Zugleich bemängelt der Ausschuß den Zustand des Personals der Regionalpolitik und fordert eine "Verbesserung der Aus- und Fortbildung der Raumplaner".

---

1) RO-Bericht 1966, BT-Drs. V/1155, S. 86 und 88
2) Bericht des Ausschusses für Kommunalpolitik, Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen vom 21.6.1967

Auf die Mängelrüge des Ausschusses antwortet der nächste Bericht[1] primär mit der Intensivierung der Raumforschung. Es werden Dokumentationen eingerichtet und die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung sowie das Zentralinstitut für Raumplanung der Universität Münster bekommen Aufträge. Ein "Sonderforschungsbereich Raumforschung" wird vorgeschlagen. Das Problem der Ausbildung von Raumplanern wurde dagegen nur erörtert und als solches festgestellt:

> "Der verwaltungsmäßige Vollzug des Raumordnungsgesetzes in allen Verwaltungsebenen setzt in zunehmendem Maße sachgerecht ausgebildete Kräfte voraus. Die Hochschulen haben solche Kräfte bisher spezifisch kaum ausgebildet. Daher mußten sich die zur Zeit tätigen Raumplaner akademisch als Nationalökonom, Jurist, Bauingenieur, Architekt, Geograph, Landwirt, Landschaftsarchitekt, Soziologe usw. ausbilden, um dieses Wissen später im praktischen Umgang mit Raumordnung und Landesplanung entsprechend zu erweitern." 2)

Für die fachspezifische Fortbildung der Raumplaner sind inzwischen auf Bundesebene die ersten Versuche unternommen worden. Das Institut für Raumordnung hat 1967 das erste Seminar für 240 Teilnehmer durchgeführt und soll im halbjährlichen Turnus fortfahren. Darüberhinaus gibt der Innenminister die "Informationsbriefe für Raumordnung" heraus, die dem Informations- und Ausbildungsmangel der Raumplaner abhelfen sollen.[3]

Der Bundesausschuß ist mit dem Bericht in punkto Ausbildung nicht zufrieden. Er präzisiert die Forderung nach sachgerecht ausgebildeten Kräften:

> "Das betrifft besonders die Verwaltung in den Ländern, dort vor allem in den regionalen Planungsgemeinschaften und -verbänden. Eine wachsende Zahl junger Menschen drängt in den Beruf des Raumplaners. Hinreichen-

---

1) RO-Bericht 1968, BT-Drs. V/3958
2) RO-Bericht 1968, BT-Drs. V/3958, S. 82
3) ebenda

de Grundlagen für ein Berufsbild des Raumplaners und für den Aus- und Fortbildungsgang in diesem Beruf liegen jedoch noch nicht vor. Es ist notwendig dies nachzuholen. Die Bundesregierung sollte deshalb bemüht sein, alsbald zusammen mit den Ländern ein Berufsbild des Raumplaners und gesicherte Grundlagen für die Aus- und Fortbildung in diesem Bereich zu erarbeiten." 1)

Bis zum RO-Bericht 1970[2] hat die Bundesregierung die Erarbeitung des "Berufsbildes des Raumplaners" in Auftrag gegeben. Die Ministerkonferenz für Raumordnung erarbeitete gleichzeitig die Konzeption eines "Kombinationsstudiums" (Kombination eines eigenständigen Raumplanerstudiums im Range eines Nebenfachs oder eines eigenständigen Hauptfaches mit einem gleichzeitig als Hauptfach zu absolvierenden Grundstudium aus traditionellen Fachrichtungen). Der Bund hat den Raumordnungsdienst in die "Verordnung über die Beamten in Laufbahnen besonderer Fachrichtungen" vom 27. April 1970 als besondere Fachrichtung des höheren Dienstes aufgenommen. Dazu sind folgende Berufe zugelassen: Diplom-Architekt, Diplom-Bauingenieur, Diplom-Betriebswirt, Diplom-Forstwirt, Diplom-Gärtner, Diplom-Geograph, Diplom-Hauswirt, Diplom-Kaufmann, Diplom-Landwirt, Diplom-Oekotrophologe, Diplom-Vermessungsingenieur, Diplom-Volkswirt und Diplom-Wasserwirtschaftsingenieur. Eine spezielle Referendarausbildung für Raumplaner ist nicht vorgesehen. Die Aufnahme in die Laufbahn erfolgt erst nach dreieinhalbjähriger Tätigkeit in der entsprechenden Fachrichtung.[3] Der Bezug zur anschließenden Tätigkeit in der Raumplanung fehlt dabei in den meisten Fällen.

Um eine berufsadäquatere Ausbildung zu erreichen, d.h. um Hochschulausbildung und Beamtenkarriere direkt aneinander anschließen zu können, fehlt somit noch genaueres Wissen über die Tätigkeit "des" Raumplaners, eben das Berufsbild.

---

1) Bericht des Ausschusses für Kommunalpolitik, Raumordnung, Städtbau und Wohnungswesen, BT-Drs. V/4372, S. 3
2) RO-Bericht 1970, BT-Drs. VI/1340
3) RO-Bericht 1970, BT-Drs. VI/1340, S. 63

Der Raumordnungsbericht versucht sich in einer Kurzfassung:

"Der unbefriedigende Zustand in der Ausbildung und Fortbildung der Raumplaner hat seine Ursache auch darin, daß sich noch kein eigenständiges Berufsbild entwickelt hat. Es ist Aufgabe des Raumplaners, auf Bundes-, Landes- und Regional ebene durch übergeordnete Gesamtplanung und Koordinierung raumbedeutsamer Fachplanungen auf eine den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen entsprechende Raumordnung hinzuwirken. Als Tätigkeiten sind beispielhaft zu nennen: Aufstellung von Raumordnungs- (Entwicklungs-) Programmen und -plänen. Mitwirkung bei Investitionsplanungen, Mitwirkung bei Fachplanungen, Mitwirkung bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, Aufstellung von Struktur- und Funktionsanalysen sowie Entwicklungsprognosen, Beratung von Planungsträgern, Beurteilung von Einzelvorhaben. Die Aufgabe dieses Raumplaners wird somit vorwiegend von juristischen, volkswirtschaftlichen, geographischen und soziologischen, weniger von technischen Grundlagen bestimmt." 1)

Die Anforderungen, die von der Tätigkeit her an den Raumplaner gestellt werden, lassen sich durch diesen Katalog nur schwer erkennen. Es ist eine scheinbar flächendeckende Beschreibung von Zielen und Mitteln der Raumplanung, ohne den spezifischen Stellenwert des Planers bei der Verwirklichung dieses Ziel-Mittelkatalogs anzugeben.

Für die offizielle Berichtsebene der Raumordnung scheint diese Qualifizierung des Raumplaners zureichend zu sein. Die Berichte haben ihre Funktion erfüllt, das Thema "Personal der Raumplanung" angeregt bzw. aufgenommen zu haben. In der Folgezeit (Raumordnungsbericht 1972 und 1974) sind Anzahl und Qualifikation der Raumplaner kein Thema der Berichte der Bundesregierung mehr. Die Nichtthematisierung bedeutet dabei nicht, daß keine Raumplaner mehr ausgebildet oder daß die speziellen Qualifikationen nicht mehr benötigt würden. Die Politik der offiziellen Konzepte ist inzwischen zur Tagesordnung übergegangen, rückt andere Pro-

1) RO-Bericht 1970, BT-Drs. VI/1340

bleme als die des Planungsspersonals in den Vordergrund. Auf den Ebenen unterhalb der politischen Entscheidung findet die Planerdiskussion weiterhin statt, als Alltagsgeschäft der Betroffenen und damit Beschäftigten, der Hochschulen und der Raumplaner in ihren Fachzeitschriften. Dort geht es quasi um die "Feinabstimmung" der Personalfrage.

5.3.2. Berufsbild und Berufsperspektive des Regionalplaners

Nachdem die Bundespolitik das Personalproblem mit dem RO-Bericht 1970 ad acta gelegt hatte, erschien noch im gleichen Jahr das "Berufsbild des Raumplaners" in den Informationsbriefen für Raumordnung[1]. Danach hat der Raumplaner die Aufgaben

- "Die Gestaltung des Raumes entsprechend den Bedürfnissen der Gesellschaft planerisch vorzubereiten" und
- "die Raumansprüche der sieben raumrelevanten Daseinsgrundfunktionen des Menschen (Wohnung, Arbeit, Bildung, Versorgung, Erholung, Verkehr und gesellschaftliche Kommunikation) einer optimalen Lösung zuzuführen."

d.h.:

> "Die Bezeichnung Raumplaner ist somit ein zuständigkeitsneutraler Oberbegriff für alle raumbezogen arbeitenden Planer aller administrativen Ebenen entsprechend unseres Staatsaufbaus mit seinen jeweils gesetzlich geregelten Zuständigkeiten." 2)

In den Anforderungen wie sie im Raumordnungsbericht und im Berufsbild auf den Raumplaner zugeschnitten sind, wird das gesamte Spektrum der Regional -Problematik zum Tätigkeitsfeld erhoben. Was der einzelne Raumplaner daraus

---

1) Dieter Partzsch, Berufsbild und Hochschulausbildung des Raumplaners, Informationsbriefe für Raumordnung, R.1.1.3 1970

2) ebenda, S.3f

verwirklichen kann und wozu er nicht in der Lage ist, bleibt unklar. Die Berufsbezeichnung und die entsprechende Ausbildung sind "zuständigkeitsneutral" (so das Berufsbild), die beruflichen Anforderungen dagegen sind "durch die verschiedenen Tätigkeitsmöglichkeiten im Bereich der Raumplanung geprägt" (ebenfalls im Berufsbild).[1] Mit dieser Unterscheidung soll der Tatsache Rechnung getragen werden, daß erst der organisatorisch-institutionelle Kontext die berufliche Realität des Raumplaners beschreiben läßt. Der Raumplaner soll bereits in der Ausbildung darauf vorbereitet werden, daß er sein Fachwissen nur im bürokratischen Rahmen entfalten kann. Da sich dieser Rahmen unter dem Laufbahnaspekt als Wechselrahmen einer Vielzahl bürokratischer Stufen und Zusammenhänge darstellt, summiert auch der Katalog der Berufsanforderungen die beruflichen Einzelsituationen zu einem individuell nicht mehr erfüllbaren Leistungskatalog:

> "Hinsichtlich der Berufseignung werden an den Raumplaner des höheren Dienstes sehr vielseitige und hohe Anforderungen gestellt. Der Raumplaner sollte zu universal-komplexem und auch zu detailliert-spezialisiertem, zu logisch-abstraktem aber auch zu materiell-konkretem, zu analytischem und nicht zuletzt zu systematischem Denken befähigt sein. Darüberhinaus muß er die Fähigkeit für räumliche und bildhafte Vorstellungen von seiner Berufsmaterie, für Organisation und Verwaltungsvollzug und insbesondere ein überparteiliches Rechtsempfinden besitzen. Ferner sollte er über Sicherheit in Wort und Schrift, insbesondere hinsichtlich einer präzisen und juristikablen Ausdurckweise, über die Fähigkeit zur Erfassung, Auswertung und Darstellung von Gesetzen und Verordnungen, sowie von Statistiken, Karten, Plänen und Graphiken verfügen. Zur Ausübung seines Berufes sind Bereitschaft zur Teamarbeit und zum Kompromiß sowie Kontaktfreudigkeit erforderlich." 2)

---

1) Das Berufsbild antizipiert die Hierarchie der Planerpositionen, und versucht die widersprüchlichen Anforderungen der verschiedenen Stufen der Hierarchie unproblematisiert zu integrieren. Beherrschung möglichst vieler Spezialfächer und die Distanz zu ihrer neutralisierenden Subsumtion, die Durchsetzung des Fachaspektes und dessen gezielte Vernachlässigung gehen in die Qualifikationsanforderungen des Berufsbildes ein. Die Halbheit bürokratischer Problembearbeitung läßt sich aus dieser Sicht selbst noch in diesen individualisierten

Die Überforderung der Raumplaner, wie sie in diesem Berufsbild angelegt ist, wird auch von einigen Planerstudien als berufliche Realität nachgezeichnet.[1] In den Interviews die wir in Niedersachsen bei den verschiedenen Wirtschafts- und Raumplanern, bzw. Entwicklungsplanern gemacht haben, waren die Beamten durchwegs der Überzeugung, daß sie den an sie gestellten Anforderungen gerecht würden und auch - von geringen Mängeln abgesehen - hinreichend ausgebildet seien. Schwierigkeiten bei der Erreichung der Ziele des Arbeitsprozesses versuchten sie eher mit den Eigenarten der bürokratischen Struktur (Ressortegoismus, Koordinationsschwierigkeiten, Finanzrestriktionen etc.) zu erklären als mit Ausbildungsmängeln.[2]

Die Überforderungsthese enthält aber trotz ihres schmalen Geltungsbereichs die wichtigste Antwort auf die Frage nach der Bedeutung der Ausbildungsdiskussion für die Regionalpolitik.
Setzt sich der überzogene Anspruch der Berufsbilder und Handlungsmöglichkeiten bei den Raumplanern auch nur ansatzweise fest, dann wird ein solcher Planer mit weit stärkerem Einsatz die erhofften Innovationen in Angriff nehmen, Konflikte austragen und strukturelle Schwierigkeiten beiseite lassen. Er kann dadurch für eine bestimmte Phase den Problemdruck der Verwaltung individuell auffangen und alle Möglichkeiten zu seiner Bewältigung aktivieren bis eine strukturell rationellere Methode der Bearbeitung gefunden ist (z.B. neue Kompetenzen und Verordnungen).

Anforderungen erkennen.

2) Dieter Partzsch, Berufsbild ..., a.a.O., S. 6

1) Eine Forschungsgruppe der TH Darmstadt, die das Qualifikationsproblem von Planern eingehend untersuchte, vertritt diese These in mehreren Arbeiten. Vgl. R. Dilcher, R.Funke, L.Rautenstrauch, W.Siebel, Planende Verwaltung und die Qualifikation von Planern, in: Stadtbauwelt 29/1971. Die Überforderungsthese geht davon aus, daß sich der Planer mit dem ganzen Spektrum der formal bzw. ideel an ihn gestellten Anforderungen identifiziert.

2) Hier tritt eine Identifikation mit der Position und nicht mit den Aufgaben in den Vordergrund. Die Verwaltungsstruktur wird zum Alibi für das sonst unausweichliche individuelle Versagen.

Die Ausbildungsintensität und -qualität ist unter dem gesamtbürokratischem Aspekt der Regionalpolitik eine Variable vergleichbar der organisatorischen und programmatischen Ausgestaltung dieses Bürokratiebereichs.

Die personale Selektion und Konzentration von Fachwissen, wie sie in den verschiedenen Ausbildungsgängen und Vorbereitungsdiensten herangebildet wird, wird dort zur bürokratischen Handlungsreserve, wo sie parallel zur Intensivierung und zum Ausbau der übrigen bürokratischen Struktur (z.B. der Planungsorganisation) entsteht. Die Diskussion um das Berufsbild und die Fachausbildung des Raumplaners von 1967 bis 1970 kann in dieser Richtung gesehen werden.

Deutlich wird die strukturelle Bedeutung des Fachpersonals auch unter quantitativer Betrachtung. 1970 und 1972 wurden die staatlichen Raumplaner gezählt und besonders 1972 eingehend auf die Möglichkeiten des Ausbaus der Raumplaneraus-bildung hin untersucht. Bei beiden Zählungen wurden ca. 500 Raumplaner in staatlichen Stellen ermittelt, genauer gesagt 500 Raumplanerstellen auf ihr Personal hin untersucht.[1] Die Befragung der einzelnen Dienststellen ergab eine Zunahme des Bedarfs an Raumplanern von 1972 bis 1985 auf 1.000 bis 1.200 Raumplaner - je nachdem wie stark man die etatmäßigen Gegebenheiten in die Prognose einbezieht.[2] Die expansive Entwicklung der Regionalpolitik gerade zu jenem Zeitpunkt und das Eigeninteresse der entsprechenden Dienststellen mögen diese Prognosen erklären; für beide Faktoren stellt eine qualitativ und quantitativ verbesserte Personalausstattung einen Gewinn, einen Handlungsspielraum bzw. eine Handlungsreserve dar. Ob solche Reserven gebildet werden können,

1) Vgl. Volker Warlitzer, Ermittlung des Bestandes und Bedarfs an Planstellen in den Bereichen Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, a.a.O.; und RO-Bericht 1970, BT-Drs. VI/1340
2) Volker Warlitzer, a.a.O., S. 14-16

hängt weitgehend davon ab, ob die Notwendigkeit dazu auch inneradministrativ durchsetzbar ist. Genau bei dieser Frage scheint 1972 der Wendepunkt zu liegen. Konnte noch 1966 die Bundesregierung davon berichten, daß die "Überzeugung von der Notwendigkeit einer Regionalplanung" die Bundesländer zum institutionellen Ausbau der Regionalplanung gebracht hat,[1] und konnte die Einsicht in die Notwendigkeit des verwaltungsmäßigen Vollzugs des Bundesraumordnungsgesetzes als Motor für die Intensivierung der Planerausbildung (1968) ins Feld geführt werden, so fehlt im Raumordnungsbericht 1972 jeder Hinweis auf das Personal der Regionalpolitik. Auch 1974 ist für den Raumordnungsbericht der Bundesregierung die Ausbildungs- und Personalfrage kein Thema mehr. Von einer Expansion der Regionalpolitik, ihrer Institutionen und Instrumente ist keine Rede mehr. Die bürokratische Strukturierung erscheint ausreichend zu sein, um mit dem Regionalproblem fertig zu werden. Genauer gesagt: der Problemdruck ist nicht mehr stark genug, um im innerbürokratischen Wettbewerb, zusätzliche Mittel für den Ausbau der Regionalbürokratie durchzusetzen. Im Befragungszeitraum unserer Interviews (d.h. 1972-1975) haben die bestehenden und untersuchten Instanzen der Regionalplanung in Niedersachsen keinen personellen Ausbau erfahren. Eine Ausnahme bildet der neugeschaffene Großraumverband Braunschweig, dessen Regionalplaner aber wiederum aus dem Bezirks- und Stadtplanungspersonal der beteiligten Kommunen rekrutiert wurde. Die Hoffnung der Ausbildungsinstitutionen und der Regionalpolitiker auf eine Vermehrung der Raumplanerstellen gründete sich auf den Ausbau des Instanzenzuges im Bereich der überkommunalen Ebene der regionalen Planungsverbände, die im Rahmen der Gebietsreform in Niedersachsen mit den Kreisverwaltungen weitgehend identisch sein sollten. Eines der Ziele der Gebietsreform sollte auch die effektive Verwendung und der bessere Einsatz des Fach-

---

1) RO-Bericht 1966, BT-Drs. V/1155, S. 87

personals sein.[1] Gerade die Gebietsreform ist aber auch ein Beispiel dafür, daß im Zusammenwirken struktureller Veränderung der Verwaltungsinstanzen (Maßstabsvergrößerung, Zusammenlegung von Ämtern) mit der Intensivierung des Fachaspektes (gezielter Einsatz von Spezialisten, Fachbeamten) der Rationalisierungseffekt zu einer Verminderung des Verwaltungspersonals insgesamt führen kann.[2]

Die Gebietsreform auf der Kreis- und Bezirksebene, die für den Ausbau der Regionalplanung die große Ausweitung bringen sollte, fand in Niedersachsen bisher nicht statt.

Nach der Herausbildung der programmatischen Struktur (Regionalprogramme, raumbezogene Maßnahmen), der Institutionellen Struktur (Instanzenzug der Raumordnung und regionalen Wirtschaftsförderung), der Kompetenzstruktur (RO- und Landesplanungsgesetze, Gemeinschaftsaufgaben) und der Bürokratisierung des Personals (Laufbahnverordnungen) stellt die Schaffung eigener Studiengänge für die Beamten der Regionalplanung und Regionalpolitik die intensivste Form des Eingehens des Verwaltungsapparates auf die Regionalprobleme dar. Mit dem sachlich versierten Fachbeamten sichert sich der Verwaltungsapparat ein Stück gesellschaftlicher Problemstruktur; allerdings in einer Form, die bereits die Struktur bürokratischer Problembearbeitung trägt.[3] Daß die Quantität und

---

1) Bei der Gebietsreform sollte durch Erhöhung der Bevölkerungszahlen pro Verwaltungseinheit die Verwaltung verbessert werden: "Größere Landkreise erfüllen mit ihrer stärker spezialisierten und leistungsfähigeren Verwaltung erfahrungsgemäß Aufgaben, auf deren Inangriffnahme kleinere Kreisverwaltungen notwendigerweise verzichten müssen (so z.B. Planungs- und Entwicklungsaufgaben in eigens dafür eingerichteten Abteilungen)". Weber-Gutachten, a.a.O., S. 221, Punkt 785. Die rechtliche Grundlage für diese neuen Aufgaben schuf das nds. ROG. und dessen Novellierung 1973, vgl. LT-Drs. 7/2000, Begründung S. 16 f.

2) Die geplanten Stellenstreichungen bei der Gebietsreform ließen sich bisher nur in wenigen Fällen durchsetzen, sodaß auch keine neuen Fachkräfte für die Planungsarbeit eingesetzt wurden, sondern nur interne Personalverschiebungen stattfanden.

3) An diesem bürokratischen Prinzip der Problembearbeitung durch Fachbeamte (vgl. weiter unten Punkt 5.4.: Der Fach-

Intensität dieses Rekrutierungsprozesses mit dem Problemdruck des im Fachbeamten repräsentierten Problembereiches zusammenhängt, wurde anhand der Ausbildungsdiskussion in den Raumordnungsberichten der Bundesregierung deutlich. Nun soll noch anhand der Diskussion um die Planer- und Verwaltungsausbildung deutlich gemacht werden, daß in der Professionalisierung einzelner Fachbereiche zu berufsrelevanten Ausbildungsgängen eine spezifische Problemverengung stattfindet, die der Struktur bürokratischer Problembearbeitung entgegenkommt und die Umsetzung gesellschaftlicher Probleme in bürokratisch "beherrschbare" Prozesse fördert.

5.4. Das Personal als "Subjekt" der Regionalpolitik

Bisher wurde die Personalstruktur schwerpunktmäßig als Ergebnis des administrativen Prozesses zur Bewältigung der Regionalprobleme betrachtet. Der einzelne Beamte erschien als Objekt eines komplexen Koordinations- und Entscheidungsprozesses, dessen Steuerung außerhalb seiner Reichweite liegt. Die Struktur des Tätigkeitsprozesses, die bürokratische Organisation, das vorgegebene Programm und die Einbindung in die Hierarchie des Instanzenzuges durch Laufbahnen und Karrieremuster machten den Beamten zum nahezu blind funktionierenden Rädchen der Verwaltungshierarchie. Die Frage nach der Motivation, dem politischen Bewußtsein und den kognitiven Fähigkeiten und Fertigkeiten stellt sich dann nur noch als Optimierungsproblem einer Vielfalt von Ausbildungselementen und Charaktermerkmalen, d.h. als vorgezogener Sozialisationsprozeß via Ausbildung und Vorbereitungsdienst.
Diese Sichtweise beherrscht auch die Kritik an der bestehenden Beamtenschaft, besonders der Juristen als "konservativ", "innovationsfeindlich", im Karrieredenken verhaftet,

---

beamte als Stellvertreter) wird auch bei keinem Änderungsvorschlag gerüttelt. Die Gewerkschaften, die die Regionalpolitik fast ausschließlich unter dem Blickwinkel der Investitionskontrolle diskutieren, versuchen ihre Stellung in den Beiräten der Raumordnung zu stärken (vgl. DBG-Ge-

die Starrheit des Systems fördernd, die bestehenden Machtverhältnisse unterstützend und sogar als anti-demokratisch. Solche Einschätzungen können sowohl von der Dienstrechtsstruktur her erklärt werden,[1] sie können aber auch von der psychischen und sozialen Struktur der Beamtenschaft her erklärt werden.[2] Ob also über die Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Eliten, über die Programmformel der "hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" oder über eine Berufssozialisation durch die Zwänge des Tätigkeitsprozesses letztlich expost die bürokratische Funktionstüchtigkeit des Personals "bewiesen" wird - immer erscheint die Strukturkonstanz und die generelle Funktionsfähigkeit des Verwaltungsapparates und besonders auch seiner handelnden Personen unerschütterlich gewährleistet.

Die Funktion der bürokratischen Strukturelemente, Sedimente sozialer und Herrschaftsverhältnisse zu sein, ist aus ihrer abstrakten Form nicht mehr ablesbar. Bürokratisierung als "Verinnerlichung" gesellschaftlicher Anforderungen muß deshalb in Zusammenhang mit der "Veräußerlichung" des bürokratischen Strukturwandels gebracht werden,[3] um

---

schäftsbericht 1972-1974, S. 619) und mit anderen Interessengruppen der Raumordnung gleichzuziehen. Antrag Nr. 68 der Entschließung des 10. ordentlichen Bundeskongresses des DGB 1965 in Hamburg.

1) Siehe z.B. Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln/Opladen 1970, S. 145 ff. Hartwich spricht bei den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums von Auffassungen, die nicht unabdingbar zum modernen Staat gehören und alternative Entwicklungen einschränken. Vgl. auch Thomas Ellwein und Ralf Zoll, Berufsbeamtentum - Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1973, S. 221. "Die Wirkungen einer solchen Denkweise lassen sich feststellen. Sie liegen vor allem dort, wo, wie an anderen Stellen des Systems auch, der vorhandene Spielraum eher restriktiv ausgelegt wird und sich damit auch mehr und mehr einschränkt."

2) Zur psychologischen Erklärung vgl. die Elitentheoretischen Muster bei Peter Grottian, Strukturprobleme staatlicher Planung, a.a.O., S. 47-164; Wolfgang Kaupen, Die Hüter von Recht und Ordnung: Die soziale Herkunft, Erziehung und Ausbildung der deutschen Juristen, Neuwied/Berlin 1969; Wolfgang Zapf, Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht, Tübingen 1964.

3) Mit diesem Begriffspaar "Verinnerlichung - Veräußerlichung"

die Widersprüche des Bürokratisierungsprozesses nicht aus den Augen zu verlieren, und einem "unentrinnbaren Gehäuse der Hörigkeit" das Wort zu reden. Am Beispiel der Planer- und Verwaltungsausbildung läßt sich zeigen, daß die Transformation gesellschaftlicher Probleme und Verhältnisse nicht widerspruchsfrei vonstatten geht, daß der Verwaltungsbeamte als Träger wichtiger Informationen und Fertigkeiten der bürokratischen Problembearbeitung tendentiell seiner Objekt- Rolle zu entschlüpfen und als Subjekt der Problemverarbeitung den Verwaltungsablauf zu zerreißen droht. Ein Hinweis auf diese Ambivalenz ist im Abschnitt "Ausbildung" des niedersächsischen Landesentwicklungsprogramms enthalten. Dort heißt es:

> "Die Reform des Ausbildungs- und Fortbildungswesens muß parallel mit der Wandlung der Verwaltungsaufgaben einhergehen, indem ständig in den Reformvorgang Anstöße aus der Entwicklung der Verwaltungsaufgaben und deren Erfüllung aufgenommen werden." 1)

Das bedeutet, daß die Defizite in der administrativen Problembewältigung durch "entsprechend ausgebildetes" Personal beseitigt werden sollen.

Gerade was wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Ansätze zur Problemanalyse betrifft, haben die Hochschulen ihre Ausbildungskapazitäten und Ausbildungsformen in den letzten Jahren intensiviert, ohne auf eine volle Anerkennung durch die nachfragenden Verwaltungsbehörden zu stossen:

> "Für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst hat ein weiterer Ausbildungsgang (neben der Juristenausbildung), der ein wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Studium voraussetzt, gegenwärtig zahlenmäßig nur geringe

---

versucht Leibfried den Zyklus bürokratischer Reformen auf die gesellschaftlichen Wandlungen zurückzubinden und eine organisationsfixierte Analyse zu vermeiden, Stephan Leibfried, Die Verwaltung der etatistischen Reserve, in: Leviathan 4/75, S. 473-502 und 1/76, S. 97-121.

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 49

> Bedeutung. Reformanstöße werden in der nächsten Zeit vor allem von einer Neugestaltung des Studiums ausgehen, das dem Ausbildungsgang (der Verwaltung) vorangeht." 1)

Der Ausbildungsreferent des Innenministeriums hatte jedoch keine klaren Vorstellungen, wie denn eine Verbesserung der Ausbildung und der Studiengänge aussehen sollte:

> "Ja natürlich haben wir das Gefühl, daß die Ausbildung der Führungskräfte ständig den Erfordernissen angepaßt werden muß. Wir erwarten uns Aufschlüsse, die zur Verbesserung der Studiengänge führen sollen, gerade dadurch, daß an der Universität Untersuchungen durchgeführt werden. Wir in der Verwaltung haben uns für solche Untersuchungen zur Verfügung gestellt, aber wir haben keine fertige Antwort." 2)

Damit wird deutlich, daß die Bürokratie selbst keine fertigen Vorstellungen über sich selbst als Berufsfeld oder gar als ausbildungsrelevantes Tätigkeitsfeld besitzt. Die Ausbildungsinstitutionen müssen sich selbst ein Bild vom Berufsfeld ihrer Absolventen beschaffen oder machen, um die Ausbildungsinhalte bestimmen zu können, wollen sie nicht am Bedarf vorbei ausbilden und die Absolventen einem "Berufsschock" aussetzen, der die Anwendung des Gelernten verhindert.[3)]

---

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 49

2) Interview Nr. 35, S. 1; Luhmann führt die Unfähigkeit der Verwaltung, Ausbildungserfordernisse präzise zu definieren auf die verschiedenen Erfahrungsebenen von Bürokratie und Wissenschaft zurück, wobei er die Deduzierbarkeit von Praxisanleitung aus der Wissenschaft unterstellt, eine Wechselwirkung aber verneint. "Gegenwärtig ist die Verwaltung gar nicht in der Lage, Ausbildungswünsche zu definieren, weil sie ihre Praxis in Kategorien erlebt, die keine Beziehungen zu wissenschaftlichem Gedankengut haben und in dieses auch nicht rückübersetzbar sind." Niklas Luhmann, Politische Planung, Opladen 1971, S. 232

3) Dieser Weg ist aber nach Luhmann, siehe Zitat ebenda, versperrt. Wissenschaft und Verwaltungspraxis sind in einem Verfahren des trial-and-error aufeinander bezogen, dessen Ergebnisse nicht planbar erscheinen. Dies ist nur eine andere Seite der strukturell angelegten Reservehaltung des Ausbildungs- und Personalfaktors. Vgl. Punkt 5.3., Die Entwicklung der Raumplanerdiskussion.

5.4.1. Fachausbildung - Rationalisierung und Selektive Kompetenz 1)

Das Problem der Verwaltungsausbildung - wir beschränken uns im folgenden auf den höheren Dienst - liegt darin, daß eine fachlich orientierte Ausbildung des Verwaltungspersonals einerseits im Sinne der Problemanalyse und Problemkenntnis einen spezifischen Ausschnitt vorhandener Kenntnis und Fertigkeiten beinhalten muß, um die Kompetenz gegenüber der jeweiligen "Materie" behaupten und, um mit dem betreffenden gesellschaftlichen Problemkreis und Klientenkreis informiert verhandeln zu können; andererseits ist der Fachbeamte nur als Teil der bürokratischen Struktur handlungsfähig.

5.4.1.1. Generalist - Spezialist

In der Ausbildungsdiskussion hat sich um die Gewichtung generell verwaltungsorientierter oder speziell problem- und bereichsorientierter Zielsetzung und Tätigkeitsaspekte eine andauernde Diskussion entfaltet, ob mehr Generalisten oder mehr Spezialisten für die Verwaltung ausgebildet werden sollen. Im allgemeinen gelten die Juristen als die Generalisten - obwohl sie z.B. im Rechtsamt und der Justizverwaltung die Spezialisten sind - und die übrigen Disziplinen gelten als Spezialisten, die stärker der Bearbeitung einzelner gesellschaftlicher Problembereiche zugeordnet werden. Die Raumplaner nehmen unter diesen Gesichts-

---

1) Grauhan hat mit Recht darauf hingewiesen, daß unter dem Begriff der Rationalisierung "widersprüchliche Tendenzen und historische Bestrebungen" abgedeckt werden, und daß Rationalisierung Fortschritt und Rückschritt zugleich bedeuten kann, wenn man Rationalisierung durch bürokratische Herrschaft von der Rationalisierung der bürokratischen Herrschaft unterscheidet. Rolf-Richard Grauhan, Rationalisierung - Bürokratisierung - gesellschaftlicher Fortschritt; aus: Politik und Zeitgeschichte, B. 3/75, 18. Januar 1975, S. 3 f. Gerade die Doppeldeutigkeit des Rationalisierungsbegriffs ist für unsere Beschreibung kennzeichnend. Grauhan sucht den Ausweg in der Verdoppe-

punkten eine Zwitterstellung ein. Als institutionalisiertes Berufsfeld bearbeiten sie von der Stadtplanung bis zur Landesentwicklung, vom Verkehr bis zur Freizeitplanung so verschiedene Themen und Bereiche, daß eine generelle Raumplanerausbildung immer in die Gefahr gerät, "gebildete Dilettanten" (Warlitzer) zu produzieren, deren Verwendbarkeit gegenüber Einzelproblemen sehr gering ist. Ohne ein quanitativ breites Feld an Berufspositionen ist wiederum die Rationalität der Ausbildungsinstitution in Frage gestellt. Andererseits ist der Zugang für die neuen Ausbildungsgänge nur dadurch gewährleistet, daß sie gegenüber der bestehenden Personalstruktur zusätzliche Handlungs- oder zumindest analytische Möglichkeiten einbringen. Die für die Raumplanung neu ausgebildeten Spezialisten erhalten für ihren Einsatz in der Verwaltung eine "selektive Kompetenz", werden Spezialisten des bisher Mangelhaften.

Da die Regionalprobleme immer schon abgeleitete Probleme sind und wie in der Figur des Problemüberhanges beschrieben nur verschoben, mit falscher Gewichtung auftreten und bürokratisch relevant werden, folgt auch die Nachfrage nach "neuen" Qualifikationen den Schwerpunkten des jeweils aktuellen Problemüberhangs. Die Diskussion um die Ausbildung von Sozialwissenschaftlern ist ein Beispiel dafür. Sie ist auch ein Beispiel für die in der Personalstruktur angelegte Marginalisierung der Spezialisten, deren Einsatz nur in den "Randzonen" des bürokratischen Prozesses erfolgte. Mit der Diskussion um die Verbesserung des bürokratischen Arbeitsprozesses durch den Einsatz von Spezialisten wird die grundlegende Reform der Verwaltungsausbildung verhindert. Anstatt die Strukturverbesserungen zu diskutieren, die nötig sind, damit besser ausgebildete Verwaltungsleute besser arbeiten können, wird die Ausbildung daraufhin abgeklopft, wo sie als Strukturersatz und Handlungsreserve (Innovationsbereitschaft bzw. Konservatismus) den bürokra-

---

lung der bürokratischen Struktur, um sie transparenter und demokratischer zu machen. Vgl. auch R.-R. Grauhan, Modelle politischer Verwaltungsführung, Konstanzer Universitätsreden, Nr. 18, Konstanz 1969

tischen Arbeitsprozeß am Laufen halten kann.[1] Damit gerät die Ausbildungsdiskussion in den Sog der Antinomien der Verwaltungsorganisation:

Der Spezialist, der seine selektive Kompetenz voll auszuschöpfen versucht, provoziert gleichsam sein Pendant, den Generalisten. Frido Wagener hat in einem kritischen Aufsatz zum Stand der Raum- und Entwicklungsplanung den Spezialisten vorgeworfen, "ohne Rücksicht auf das Ganze"[2] zu planen. In der Konsequenz fordert er eine institutionelle Absicherung der Entwicklungsplanung gegen die beteiligten Spezialisten:

> "Das Übergewicht der Fachplanung ist unter anderem mit dem fachbezogenen Sachverstand erklärbar, der sich in den Abteilungen der Ministerien und Behörden seit langer Zeit gesammelt hat. Größere und komplexere Verwaltungsvorhaben können nur noch in der Form fachbezogener Pläne entwickelt und gesteuert werden. Die unmittelbare Kenntnis der Aufgabe und der Möglichkeiten sie zu lösen, befähigt die Spezialisten zwar mittel- und langfristige Planungen für abgegrenzte Staatstätigkeiten aufzustellen und danach zu handeln. Die über ihr Fachgebiet hinausreichenden Interpendenzen sind aber von ihnen viel schwerer zu erkennen und in ihren Rückwirkungen auf die Erfüllung der begrenzten Aufgabe richtig zu beurteilen." 3)

Die personelle Konsequenz dieser Vorschläge ist der Planer als Generalist, der "den räumlichen Rahmen für die Bedürfnisse der Gesellschaft entwirft" und der im Stand ist, "die Abwägung und Koordinierung verschiedenster Anforderun-

---

1) "Die Entwicklung von Ausbildung und Fortbildung ist vom Personalbedarf der Verwaltung abhängig und zwar in quantitativer und qualitativer Hinsicht ... parallel zu den Wandlungen der Verwaltungsaufgaben." Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 497

2) Was das "Ganze" oder wie in der Gebietsreform die "Einheit" der Verwaltung denn eigentlich ist, vermag er nicht zu sagen. Diese Begriffe bleiben formal und empirisch nicht nachweisbar. Diese formale Dimension des "Ganzen" und der "Einheit der Verwaltung" hebt für den Arbeitsprozeß der Verwaltung die materiellen Ungleichgewichte und Unterschiede im Begriff der Chance des Handelns auf. Vgl. dazu Max Webers Begriff der Herrschaft, in Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 38

3) Frido Wagener, Unordnung ist der Preis der Freiheit - Spezialisten planen ohne Rücksicht auf das Ganze, in FAZ, 4. Juni 1975, S. 6

gen möglichst unvoreingenommen, also ohne Überbewertung der Denkweise einer Einzeldisziplin vorzunehmen."[1] Das Spannungsfeld, in dem die Planerausbildung steht, ist somit bereits in der Differenz zu sehen zwischen der individuell partikularistischen und der übergeordnet-herrschaftlichen Interessenabwägung. Das Ausbildungsdilemma, nur Spezialisten oder Generalisten produzieren zu können, - dazwischen gibt es dann noch den gebildeten Dilettanten - , ist das vorweggenommene Dilemma der Verwaltungsstruktur selbst, substitutiv in der horizontalen oder vertikalen Abstimmung eine administrative Problemlage zu erzeugen, die - im Gegensatz zu dem zugrundeliegenden Regionalproblem - verfahrensmäßig erledigt werden kann. Dabei läuft der Planer als Spezialist immer Gefahr, die administrative Wertigkeit seines Arbeitsbereichs zu überschätzen; der Planer als Generalist dagegen unterschätzt den Problemüberhang, der bei einer verfahrenstechnischen Regelung des Problems übrigbleibt und zu einer Überbelastung der Verwaltung (vgl. die verschiedenen "Krisen": Krise des ländlichen Raumes, Krise der Verdichtungsräume, Ausbildungskrise etc.) führt. Gefährdet der Generalist den Verwaltungsablauf durch die Überbetonung des formalen Herrschaftsaspektes, so gefährdet der Spezialist, der Fachmann, die gegenläufigen Strukturen informeller Herrschaft.

5.4.1.2. Die Gefahr der Überidentifikation mit dem Fachaspekt

In den Interviews - besonders soweit es sich um die bereichsspezifische Sozialisation handelte - kam immer wieder zum Ausdruck, daß der individuell bearbeitete Fachaspekt, das Ökonomische, der Freizeitbereich, der regionale Ausgleich

---

1) Gerd Albers, Planerausbildung, Stichwort im Handbuch für Raumordnung und Raumforschung, a.a.O., Sp. 2326. Der Planer wird damit primär bereits auf seine Stellung in der Hierarchie, seine Neutralität gegenüber den konkreten Planungsinteressen ausgerichtet, der Generalist ist dominierend angelegt.

usw., tendentiell zu gering bewertet werden und innerbürokratisch unterentwickelt sind. Strukturell wurden solche Bestrebungen als subjektiver Ausdruck eines auf Konkurrenz ausgerichteten bürokratischen Partikularismus interpretiert, wobei die gleichzeitige Hierarchisierung der Verwaltungsebenen "Auswüchse" des fachspezifischen Hausmachtdenkens zu verhindern sucht.

Am deutlichsten ist der Fachaspekt beim Klientelbürokraten ausgeprägt. Er identifiziert sich soweit mit seinem Klienten, daß er von diesem nicht mehr als "Bürokrat", sondern als Partner wahrgenommen wird. Für den Braunschweiger Wirtschaftsförderer wird dies recht plastisch vom Handelsblatt bescheinigt:

> "Wer in Braunschweig, dem Mittelpunkt des südöstlichen Niedersachsen investieren will, kann nicht nur mit hohen Präferenzen, sondern auch mit einem Service rechnen, wie ihn nur relativ wenige Städte und Kreise im Bundesgebiet aufweisen können. Er wird nicht zuletzt von Beamten empfangen, die an mehr oder weniger feste Vorschriften und Ressorts gebunden sind, sondern von einem Herren im besten Mannesalter. Es ist der Dr. rer. pol. Wegner, der selbst 15 Jahre lang in angesehenen Industrieunternehmen tätig war und von daher die Wünsche und Erwartungen investionsbereiter Unternehmer sehr genau kennt." 1)

Daß solche Interessenberücksichtigung der kommunalen Ebene nur schwer durch übergeordnete Planung "neutralisiert" werden kann - man denke nur an die Klagen vom prozyklischen Verhalten der Gemeinden durch die Bundesregierung - ist leicht vorstellbar. Doch auch in anderen Bereichen als der Wirtschaftsförderung kann die Identifikation mit dem Fachgebiet des Planers zu Schwierigkeiten im Verwaltungsablauf führen.

---

1) Adalbert Pabst, Vorteile in selten gefundener Höhe, in: Das Handelsblatt vom 28.1.1975. Die Übernahme von Personen aus dem Klientelbereich (Einschleußung) in die entsprechende Fachverwaltung gehört zu den bekanntesten Beispielen der Interessensicherung (Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Militärverwaltung).

Bei der Personalrekrutierung für (institutionell) neu entwickelte Aufgabenbereiche befindet sich die Verwaltung in der Situation, auf Personal, Absolventen, Fachleute zurückgreifen zu müssen, die ihre spezifische und für die Verwaltung dringenderforderliche Qualifikation in außerbürokratischen Bereichen erworben haben. Der Wunsch, die Ausbildung "den Erfordernissen anzupassen" (Innenministerium), macht gerade unter dem Aspekt der Rekrutierung neuer Fachqualifikationen den Griff nach neuen Ausbildungsgängen für die Verwaltung zum strukturellen Risiko. Für den Raumplaner wurde die Erweiterung seiner technisch-naturwissenschaftlichen Ausbildung um die sozialwissenschaftliche Komponente intensiv diskutiert, das "Berufsbild" fordert sogar diese Fachaspekte als Schwerpunkt.[1] Entsprechend ambivalent lief auch die Diskussion um die Einbeziehung von Soziologen in die Planungsteams und die daraus resultierenden Schwierigkeiten der Zusammenarbeit.[2] Solange für die Rekrutierung neuer Ausbildungsgänge die Außenseiterrolle durch institutionelle Abseitsstellung (Stäbe, Marginalisierung, pluralistisch besetzten Teams) oder durch entmotivierende Perspektiven (keine Laufbahn, Trennung von Planung und Durchführung) gewahrt bleibt, stellen diese Fachleute ein willkommenes, aber gezähmtes Potential für den bürokratischen Prozeß dar, dessen Reibungsflächen als "innovative Elemente" akzeptiert werden können. Der Tätigkeitsprozeß mit seiner Vielfalt bürokratischer Mechanismen, schleift solche Reibungspunkte im Laufe

---

1) Vgl. Dieter Partzsch, Das Berufsbild des Raumplaners, a.a.O. und Carl-Heinz David/Bernhard Schäfers/Klaus Töpfer, Vorschlag zu einem sozialwissenschaftlich orientierten Raumplanerstudium, Münster 1969

2) Die Frage, unter welchen Perspektiven der Soziologe in die Verwaltung integrierbar ist, bzw. integriert werden sollte, stand dabei im Vordergrund. Siehe dazu Fritz Nigg, Die Rolle des Soziologen in Regionalplanung, in: Plan (Solothurn) 27 (1970), S. 217-221; Martin Rotach, Hemmnisse und Schwierigkeiten beim interdisziplinären Vorgehen, Veröffentlichung des Seminars für Planungswesen der TU Braunschweig, H. 7, Braunschweig 1970; Heinrich Habkost, Interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Regionalplanung, Veröffentlichung des Instituts für Stadtbauwesen der TU Braunschweig, Braunschweig 1969; Erika Spiegel, Zur Rolle des Soziologen in der Planung, in:

der Zeit ab, schafft neue Motivationsstrukturen wie bei den meisten Planern (vgl. Interview Innenministerium und der Wunsch nach eigenen Laufbahnen), vertreibt die hartnäckigen Fälle ganz aus dem Apparat (vgl. die Kündigung beim Planungsstab) oder verändert im Wege der Routinisierung der Problembearbeitung die Form der Aufgabenstellung (vgl. die Professionalisierung des mittleren und gehobenen Landesplanungsdienstes).

Dieser Bürokratisierungsprozeß der Ausbildungs- und Personalstruktur täuscht jedoch darüber hinweg, daß die Qualifikationsstruktur universitärer Ausbildungsgänge nicht einfach einen Ausdruck bürokratisch gewendeter "Erfordernisse" darstellt, sondern auch in direkter Besinnung auf die gesellschaftliche Problemstruktur entwickelt wurde. Die Ambivalenz der Personalrekrutierung für die Verwaltung liegt darin, daß durch das Medium der Wissenschaft, durch die viel beschworene Verbindung von Forschung und Lehre, die gesellschaftlichen Teilbereiche und ihre Probleme eine eigenständige Darstellung, ja Verkörperung erfahren, die selbst erst in einem Prozeß der sekundären Sozialisation (über Prüfungsordnungen und staatliche Regulierung der Ausbildung und des universitären Betriebs insgesamt) in den Bannkreis administrativer Selektion und Problemverschiebung geraten.[1)] Die relative "Freiheit der Wissenschaft" ist die Fundgrube für eine sensiblere Problemsicht, als sie von stringent bürokratisch assimiliertem Personal erbracht werden kann.
Zur Verdeutlichung kann man davon ausgehen, daß das juristisch ausgebildete Verwaltungspersonal am ehesten dem "streng bürokratisch assimilierten Personal" entspricht. Der Verwaltungsjurist bildet unter diesem Aspekt den Fach-

---

Zwischen Stadtmitte und Stadtregion. Rudolf Hillebrecht zum 60. Geburtstag, Hrsg. von der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Stuttgart/Bern 1970, S. 136-146

1) Die Hochschulen mit ihren Selbstverwaltungsgremien versuchen sich gegen eine allzu starke Bürokratisierung der Ausbildung zur Wehr zu setzen, um ihren spezifischen Problembezug aufrechterhalten zu können.

beamten für das Allgemeine, für den bürokratischen Zusammenhalt und seine innere Logik. Daß der Jurist über sein Ausbildungsfach,[1] seine Rekrutierung,[2] die Art seines Studiums,[3] sein "Weltbild",[4] seine Mentalität[5] und seine Wertvorstellungen[6] besonders gut zum Bürokraten geeignet sei , ist beinahe schon Allgemeingut. Die Halbheit seiner Problembearbeitung macht Engisch in seinem Realitätsbezug recht treffend deutlich:

> "Der Jurist zerlegt die Begriffe immer nur bis zu einem gewissen Grade. Er bleibt bei Begriffen stehen, die in der Praxis der Gedankenübermittlung als gültige Münze umlaufen, die für das alltägliche Verständnis genügend deutlich sind." 7)

Diese zum Teil recht kritischen Beschreibungen "des" Juristen lassen sich in unserem Zusammenhang dahingehend interpretieren, daß der Jurist sehr gut in der Lage ist, das Alltagsverständnis gesellschaftlicher Probleme verfahrensmäßig zusammenzufassen, auf einen nur noch prozessual verstehbaren Nenner zu bringen und unter dem Aspekt der Macht die Widersprüche der Problemlage verschwinden zu lassen. Die bürokratische Strukturadäquanz des Juristen, die ihm sogar als Gemütsverfassung unterstellt wird ("Sie -die Juristen- bestehen auf Autorität und ziehen, zumindest unbewußt, ein Machtargument dem Überzeugen vor")[8] enthält jedoch nur den Aspekt formaler, d.h. verfestigter Macht. Der Jurist kann nur die Elemente der Macht verarbeiten, die bereits qua Gesetz oder Alltagsverständnis vorformuliert, als "Münzen" bereits im Umlauf sind. Geht es darum, gesellschaftliche Verhältnisse aus den materiellen Problemlagen heraus bürokratisch zu strukturieren, bedarf der Jurist seines Pendants, des Fachbeamten im engeren Sinne.

---

1) Niklas Luhmann, Die Reform des öffentlichen Dienstes, in: Politische Planung, a.a.O., S. 233 f.
2) Wolfgang Zapf, Die Verwalter der Macht, Materialien um Sozialprofil der höheren Beamtenschaft, in: ders. Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht, Tübingen 1964, S. 101-126
3) Ralf Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1966, S. 481-492
4) Karl Engisch, Vom Weltbild des Juristen, Heidelberg 1965, S. 23

Der Fachbeamte im engeren Sinne, der Nichtjurist, erscheint als Spezialist, als Beamter und Angestellter für konkrete Probleme,für spezifische gesellschaftliche Bereiche.
Die Bedeutung dieses Fachbeamten im engeren Sinne - und dazu gehören gerade auch die Fachplaner der Regionalpolitik - wird dann deutlich, wenn man die Form berücksichtigt, in der sich die Bürokratie auf die gesellschaftlichen Teilbereiche und -probleme bezieht. Stellt sich das jeweilige Problem als gesellschaftlich/privat gut organisiert dar und sind die einzelnen Interessen präzise vorformuliert - wie im Verhältnis der kommunalen und regionalen Wirtschaft gegenüber der Wirtschaftsverwaltung, dann genügt ein stark bürokratisch orientierter Beamter, der den administrativen Ausgleichs- und Bewertungsprozeß durchführt. Die Wirtschaftsförderer der Kommunal- und Bezirksebene betonten auch, daß sie ohne ihre Verwaltungskenntnisse nicht handlungsfähig seien.[1)]

Auf der Landesebene, wo es darum geht, den Wirtschaftsbereich in die Gesamtverwaltung möglichst reibungslos zu integrieren, sind wieder mehr Wirtschaftsfachleute nötig, weil es auf dieser Ebene keine privat vorformulierten Indikatoren gibt, die für den inneradministrativen Entscheidungsprozeß direkt einsetzbar wären. Sie müssen erst mit Hilfe des spezifischen Sachverstandes der Beamten geschaffen werden. Noch deutlicher wird dies bei der Einbeziehung von Sozialwissenschaftlern in die Planungsarbeit.[2)]

---

5) Walter O. Weyrauch, Zum Gesellschaftsbild des Juristen, Neuwied/Berlin 1970, S. 319
6) Wolfgang Kaupen, Die Hüter von Recht und Ordnung, Neuwied/Berlin 1969
7) Karl Engisch, Vom Weltbild des Juristen, a.a.O., S. 11
8) Walter O. Weyrauch, Zum Gesellschaftsbild des Juristen, a.a.O., S. 320

1) Vgl. Interview Nr. 14, 15, 24, 25
2) Als Aufgaben des Sozialwissenschaftlers werden genannt: das Umsetzen von Erkenntnissen aus regionalen bzw. gruppenbezogenen Analysen menschlichen Verhaltens in planerische Maßnahmen, Bevölkerungsprognosen, Analyse von Entscheidungsprozessen, Umsetzung planerischer Vorstellungen in die politische Praxis, Ideologiekritik und Sozial-

Gerade weil der gesellschaftliche Zusammenhang zwischen den partikularisierten Verwaltungsbereichen verloren zu gehen droht, weil unerwünschte Klientel (Bürgerinitiativen, spontane Aktionen bei der Gebietsreform, Desintegration sog. "Randgruppen der Gesellschaft", regionale Folgewirkungen der Arbeitslosigkeit) den Routineablauf des Verwaltungsprozesses in Frage stellen, sollen Fachbeamte für die sozialen und politischen Zusammenhänge quasi-stellvertretend in den Verwaltungsablauf eingebaut werden. (Quasi-stellvertretend, weil ihnen die Kompetenz des Stellvertreters, eine Legitimation durch Wahl o.ä. fehlt). Als entrechtete Stellvertreter für die kritischen Problembereiche bilden sie den Sparringspartner für die bürokratisierten Problembereiche, um den Ernstfall bestehen zu können, um eine Antwort parat zu haben.[1)]

Die Fachbeamten, die ihre Stellvertreter-Rolle[2)] ernst nehmen (das ist mit Überidentifikation gemeint), laufen an ihrer eigenen mangelnden Legitimation im Apparat auf, müssen handeln, bevor sie durch externe Gruppen und Ereignisse ihre Handlungsberechtigung erhalten. Der Stadtplaner klagte, daß trotz seiner Veröffentlichung des Entwurfs zum Flächennutzungsplan niemand reagierte, daß erst nach erfolgter Verabschiedung der Protest begann. Der Landesraumordner kann für die Bedürfnisse des "ländlichen Raumes" nur nach Indikatoren, Meß-, bzw. Vergleichszahlen planen, ohne mit den

---

psychologie. Vgl. Fritz Nigg, Die Rolle des Soziologen in Regionalplanungen, in: Plan (Solothurn) 27 (1970), S. 217-221

1) In den USA wurde dafür der Begriff des "advocacy planning" geschaffen. Das Institut des "Sozialanwaltes" ist das individuelle Pendant. Schelsky rechtfertigt den Einsatz von Soziologen in der Planung mit der Notwendigkeit, die Vorstellung der "zu beplanenden Subjekte" angemessen zu berücksichtigen. Der Soziologe übernimmt die Position des "funktionellen Trägers" und "sozialen Willensbildners". Helmut Schelsky, Technische und soziale Aspekte in der Planung, in: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtbau und Landesplanung 11 (1967), S. 24-35

2) Die Stellvertreterposition ist nicht zu verwechseln mit der Position des Klientelbürokraten. Dieser kann sich auf die Klientel und ihre Interessenäußerungen jederzeit be-

Subjekten seiner Planung in Verbindung getreten zu sein. Die Überforderungsthese, die sich besonders auf die Fachbeamten bezieht, läßt sich aus dieser Sicht darin begründen, daß die Fachbeamten zugleich Stellvertreter eines Bereichs und Mittler dieses Bereiches mit der Gesamtbürokratie sind. Daraus resultiert das Dilemma, daß sie in der Vermittlerrolle ihre Glaubwürdigkeit als Stellvertreter verlieren, d.h. den Klientelbezug keineswegs überflüssig machen; daß sie andererseits als echte Stellvertreter kaum so schnell zu Kompromissen bereit sind und dadurch die gesellschaftlichen Konflikte in die Verwaltung hinein transportieren. Alle größeren Ansätze, die Stellvertreterposition des Planers gegenüber der Mittlerfunktion zu stärken sind als gescheitert zu betrachten.[1] Auch der Versuch, verstärkt Sozialwissenschaftler in die Verwaltung zu bringen ist unter diesem Aspekt zu sehen.

Die Hochschule hat nur geringe Möglichkeiten, durch neue Studiengänge gesellschaftliche Probleme direkter verwaltungsrelevant zu machen, da sie auf der einen Seite durch ihr breites Angebot an Absolventen selbst zur Substituierbarkeit ihres Reformangebotes beiträgt (vgl. die Gleichzeitigkeit der Einführung neuer verwaltungswissenschaftlicher Studiengänge in Konstanz, des neuen Planerstudienganges in Dortmund, der einphasigen Juristenausbildung in Bremen und Hannover), andererseits im Schielen auf die Anerkennung

---

ziehen, während der Stellvertreter die Interessenformulierung anstelle seines - meist nur fiktiv oder repräsentativ befragten - "Mandanten" übernehmen muß.

1) Die Stellvertreterposition gegenüber der eingefahrenen und bürokratisch bereits verorteten Interessen zu verbessern, wurde beim verkehrspolitischen Programm versucht, vgl. Kussau/Örtel besprochen bei Mayntz/Scharpf, Planungsorganisation, a.a.O., S. 70 f; und bei der Reform des Landwirtschaftsministerium, Hans-Ulrich Derlien, Probleme des Planungssystems im BMELF, a.a.O. Es lag auch der Konzeption des münchner Stadtentwicklungsreferates zugrunde, das inzwischen faktisch aufgelöst wurde. Auch die Außenrekrutierung des Planungsstabes der niedersächsischen Staatskanzlei war ein solcher Versuch, der im Bürokratisierungswunsch der Planer selbst endete.

für bürokratische Laufbahnen selbst den Bürokratisierungsprozeß fördert und die Mittlerrolle als Qualifikationsziel einbezieht, indem "Verwaltungskenntnisse" und Rechtswissenschaften prüfungsrelevant gemacht werden.

Bürokratische Laufbahnen und positionelle Arbeitsteilung gehören zu den Rahmenbedingungen, die den Ausbildungsinstitutionen bei ihren Qualifikationszielen für neue Ausbildungsgänge vorgegeben sind. Der Neudefinition bürokratischer Tätigkeitsinhalte qua Ausbildung sind daher enge Grenzen gesetzt. Das oben angeführte Beispiel, den Fachbeamten in einer Doppelrolle von Stellvertretung und Vermittlung zu sehen, weist darauf hin, daß die Verbesserung der Fachausbildung im Sinne gesellschaftsbezogener Problembearbeitung mit den Strukturerfordernissen des bestehenden Verwaltungsapparates kollidiert und allein aus einem universitären Wunschdenken heraus nicht zu verwirklichen ist.

Die Diskussion der Verwaltungsreform via Fachausbildung einschließlich des Problems von Generalisten und Spezialisten unterliegt durchwegs der Vorstellung, daß sachliche Probleme in ihrer horizontalen Abstimmung und Integration besser gelöst werden könnten. Die vertikale Struktur des Verwaltungsapparates und seines Positionsgefüges wird dabei immer nur partiell in Frage gestellt (z.B. Einbau von Teams, Planungsstäben, Koordinationsrunden, bzw. die Personalisierung dieses Querschnittswissens durch übergreifende Fachausbildung = Generalisten). Die Rationalisierung des Tätigkeitsprozesses qua Fachkompetenz muß deshalb als spezifisches Organisationsproblem unterschiedlicher bürokratisch erfaßter Problembereiche gesehen werden. Sie ist somit innerbürokratischer Ausdruck wachsender Vergesellschaftung. Das Problem besteht darin, neue Fragestellungen zu integrieren, ohne daß der tradierte Tätigkeitsprozeß dabei grundlegend verändert zu werden braucht. Die schleppende Integration bzw. die Marginalisierung neuen Fachpersonals

kann als Indikator dafür genommen werden, daß dieses Problem bisher gemeistert worden ist.

Das Ausbildungsproblem von Generalisten und Spezialisten ist jedoch nur eine der Ebenen, auf denen die widersprüchlichen Anforderungen an das Verwaltungspersonal herangetragen werden. Die Sicherung der Hierarchie durch Führungsqualitäten und die Frage des politischen Bewußtseins der Beamten sind die beiden anderen, im Zentrum der Diskussion stehenden Probleme, mit denen das Personal als Subjekt der Verwaltung laufend zum Unsicherheitsfaktor des bürokratischen Prozesses werden kann.

5.4.2. Managementausbildung - Rationalisierung als Beruf

Die Dichtomie von Generalist - und Spezialist als Ausbildungsproblem beruht im wesentlichen darauf, daß von der Ausbildung die hierarchische Stuktur der Verwaltungsorganisation und des Arbeitsprozesses antizipiert wird.

Generalist ist meist auch der, der aufgrund seiner Abgehobenheit von den verschiedenen Einzelproblemen die Kompetenz der abschließenden Koordination, d.h. der Entscheidung, bzw. personell ausgedrückt die Position des Vorgesetzten beansprucht und innehat. So stellen Mayntz/Trier/Scharpf u.a. bei der Untersuchung der Ministerialbürokratie fest:

> "Die Rechtsreferate können primär deshalb in Fachabteilungen Koordinationsaufgaben übernehmen, weil der rechtliche Aspekt (bzw. die Aufgabe, die Beiträge der Fachreferenten in Gesetzes- und Verordnungsform zu bringen) jenes Querschnittswissen darstellt, was die Zusammenarbeit von Naturwissenschaftler und Juristen vermittelt. Die Fachreferenten haben infolge ihrer spezifischen Ausbildung und Sozialisation, die zu einer jeweils bestimmten Perspektive führt, erhebliche Schwierigkeiten, miteinander zu kooperieren und sich selbst zu koordinieren. Mit dem Hinweis, daß nur der rechtliche Aspekt die Fachreferate miteinander verbindet, kann der Abteilungsleiter den Anspruch erheben, als Jurist eine Unterabtei-

lung, die fachspezifische Beiträge erstellt, zu koordinieren." 1)

Das Recht, die Legitimation durch gesetzliche Regelung und die formale Rückbindung an die parlamentarisch-politischen Instanzen dominieren als Koordinationsmittel gegenüber der sachlichen Problementfaltung. Das Recht als formales Koordinationsmittel versagt jedoch gegenüber materiell "durchschlagenden" Problemen, deren formale Subsumtion unter die Rechtsform (Leerformel/Generalklausel) durch dezentrale Entscheidungsprozesse ergänzt werden muß. Das hat auch auf der Personalseite seine Konsequenzen.

Als "Problem der doppelten Unterstellung" wird bei John J. Hebal das Generalisten-Spezialisten-Problem mit der Hierarchie in Verbindung gebracht.[2] Die Frage, wer herrscht in der Bürokratie, wird damit auf ein Nebeneinander zweier Prinzipien[3] zugespitzt, die in den Personen des Funktionsspezialisten und des Verwaltungsgeneralisten miteinander konkurrieren. Dabei gerät der Funktionsspezialist tendentiell in die Rolle des Stellvertreters gesellschaftlicher und regionaler Teilbereiche (bei Hebal der Indianerangelegenheiten), während der Verwaltungsgeneralist das hierarchische System repräsentiert. Das Problem von Spezialist und Generalist verwandelt sich unter der expliziten Betonung der Hierarchie zum Problem von Führung und Unterordnung und besitzt als solches neue Implikationen für die Ausbildung und den Qualifikationskatalog der Verwaltungsbeamten,

---

1) referiert bei Wolf Lindner u.a., Curriculum für ein sozialwissenschaftliches Studium der Verwaltung, Konstanz 1975, verv., Ms., S. 422

2) Vgl. John J. Hebal, Generalisten kontra Spezialisten: Das Problem der doppelten Unterstellung, in: Renate Mayntz (Hrsg.) Bürokratische Organisationen, Köln/Berlin 1968, S. 228-238

3) Gemeint sind die konkurrierenden Prinzipien von Sachautorität und Amtsautorität, wobei bei der Sachautorität häufig der Herrschaftscharakter übersehen wird, weil er unabhängig von der bürokratischen Struktur aus der "Natur der Sache" zu kommen scheint. Die Bedeutung des Fachbeamten liegt deshalb darin, daß er scheinbar direkt außerbürokratische Herrschaftsverhältnisse in die Bürokratie zu transformieren versteht.

die Vorgesetzte sind und Führungsaufgaben innehaben. Herrschaft qua Position im Gegensatz zur Herrschaft qua Fachautorität stellt ganz bestimmte Anforderungen an den Positionsinhaber, die am stärksten unter der Forderung nach "Managementausbildung für die Verwaltung" diskutiert werden.

Einmal sind sich die Autoren, die eine stärkere Managementausbildung für die leitenden Beamten befürworten, darin einig, daß die öffentliche Verwaltung in weiten Teilen wie ein Wirtschaftsbetrieb geführt werden kann.[1] Und gerade die neuen Versuche für ein verwaltungswissenschaftliches Studium (Konstanz, Bielefeld u.a.) betonen neben einer stärker wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Komponente die Ausbildung von "Führungstechniken". Der Grund für solche Ansätze liegt in der Empirie des Tätigkeitsfeldes höherer Bediensteter. Brinkmann u.a. die in der bisher umfassendsten Weise das Tätigkeitsfeld des höheren Beamten auf seine Ausbildungsrelevanz hin untersuchten,[2] kamen zu dem Ergebnis, daß man nahezu für jede Position "funktionsübergreifende" und "funktionsspezifische" Tätigkeiten unterscheiden kann, d.h. daß jeder Beamter des höheren Dienstes im Kern bereits ein auf Führung angelegter Generalist ist. Die funktionsüberschreitenden Tätigkeitsgebiete sind demnach:

- Organisation
- Personal
- Einzelwirtschaftliche Angelegenheiten
- Haushalt und Finanzen
- Gesamtwirtschaftliche Fragen, insbesonder Strukturprobleme
- Öffentliches Recht. 3)

---

1) Vgl. Kajo Heymann, Bürokratisierung der Klassenverhältnisse im Spätkapitalismus, in: Narr/Offe (Hrsg.) Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 235. Die diskutierten Modelle für ein modernes Management entstammen auch durchwegs der Wirtschaft und werden auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Zur Übersicht siehe Klaus Seemann, Managementperspektiven für die öffentliche Verwaltung, Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V., Nr. 3, Bonn-Bad Godesberg April 1974

2) Brinkmann/Pippke/Rippe, Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes, a.a.O

3) ebenda, S. 104 ff.

Das Spektrum der Führungsaufgaben höherer Beamter ist damit identisch mit den Abstraktionsebenen, die den Kern bürokratischer Struktur ausmachen. War für das Spannungsverhältnis Spezialist - Generalist bzw. Fachbeamter - Jurist die Frage der Umsetzung bereichsspezifischer "fachlicher" Probleme in bürokratische Strukturelemente ("Münzen") zentral, so wird bei den Führungsaufgaben das Management, d.h. der Umgang mit diesen Elementen nochmals einer rationalisierenden Betrachtungsweise unterzogen.

Wirtschaftswissenschaftliche Ausbildungselemente spielen für die Verbesserung der Leitungsfunktionen eine doppelte Rolle. Einmal sind sie fach-spezifische Grundlagen, um gesellschaftliche Problemlagen besser in den Griff zu bekommen, zum anderen dienen sie der Übertragung privatwirtschaftlicher Funktionsperspektiven und Führungstechniken in den öffentlichen Dienst.[1] Die Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung unter Anwendung "moderner", der Wirtschaft und dem Militär entlehnter Managementmethoden ist in der Planungsdebatte institutionell versucht worden.[2] Alle Ansätze aus dieser Zeit können als gescheitert betrachtet werden. Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundesinnenministeriums wurde Anfang 1976 stillschweigend aufgelöst. Die Neukonstruktion der öffentlichen Verwaltung als rationales, Zweck-Mittel-orientiertes Management gesellschaftlicher Prozesse übersah die Bedeutung der Zielwidersprüche für die Programmformulierung und das Faktum

---

1) Bei der Standortfrage für Verwaltungseinrichtungen (3. Kapitel) wurde der Effekt dieses auf die Verwaltungseinrichtungen übertragenen Rationalitätsdenkens privatwirtschaftlicher Betriebsführung deutlich. Die Verwaltungsstandorte nutzten gleich den Konzernverwaltungen den Agglomerationseffekt aus und rationalisierten in der Gebietsreform die Einzugsbereiche nach Benutzerauslastung und technischen Errungenschaften.

2) Vgl. die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesinnenministerium, und das "Integrierte Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem" (IPEKS) das in Rheinland-Pfalz eingeführt wurde. Kritisiert in: Klaus Seemann, Managementperspektiven für die öffentliche Verwaltung, a.a.O., S. 58-77

der dezentral ablaufenden Entscheidungsprozesse, die in der über den Funktionsspezialisten vermittelten Außensteuerung der Verwaltungsabläufe ihre Stabilität erhalten. Der Rationalisierung der Verwaltungsabläufe sind Grenzen gesetzt. Die Verstärkung der Führungsfunktionen des Personals durch Managementausbildung kann nicht die Fachqualifikationen gänzlich verdrängen. Die Grundausbildung, d.h. der Zugang zu einer Verwaltungslaufbahn erfolgt im Kern über eine Fachausbildung. Auch das Jura-Studium muß in diese Richtung verstanden werden. Umso stärker ist die Entwicklung der Führungsqualitäten eine Aufgabe des "on-the-job"-Trainings bzw. der Fortbildung, die Mängel der Ausbildung ausgleichen soll.

Das Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 85" weist auf die Lückenbüßerfunktion der Fortbildung hin:

> "Einige Ausbildungsgänge, insbesondere die des höheren Dienstes, sind nicht hinreichend auf eine spätere Tätigkeit in der Verwaltung ausgerichtet, so daß insbesondere die heute noch bestehenden Lücken in der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Ausbildung der Verwaltungsbeamten durch Fortbildungsveranstaltungen ausgefüllt werden müssen ... Wissenschaft und Praxis gewinnen neue Erkenntnisse über die Lösung von Aufgaben der öffentlichen Hand. Neue Hilfsmittel und Methoden, wie die automatische Datenverarbeitung oder moderne Planungstechniken, müssen in der Verwaltung angewendet werden." 1)

Im Gegensatz zur Ausbildung sucht die Verwaltung für die Fortbildungsveranstaltungen möglichst eigene Angebote zu machen, die nicht mehr von den Universitäten abhängig, sondern stärker an den "Bedürfnissen der Praxis" orientiert sind. Die neue niedersächsische Verwaltungsschule, die für die Bedürfnisse der Landesverwaltung in Bad Münder gebaut wurde, soll einen Teil der Fortbildung übernehmen. Ein eigenes Fortbildungssystem des Landes mit einem systemati-

---

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 500

schen Fortbildungsprogramm, das für 1975 angekündigt wurde,[1] ist bislang noch nicht verwirklicht worden. In einer Übersicht, die das Innenministerium für die Fortbildungsveranstaltungen 1976 herausgab, zeichnet sich nach Auskunft des zuständigen Sachbearbeiters dieses Programm ab, das selbst erst im Herbst 1976 fertiggestellt sein wird.[2] Von den 45 im Jahr 1976 geplanten Fortbildungsveranstaltungen sind nur sieben für den mittleren und einfachen Dienst bestimmt. Der Schwerpunkt liegt beim gehobenen und höheren Dienst einschließlich der Referendarausbildung. Die durchwegs einwöchigen Seminare verteilen sich auf folgende Themenbereiche:[3]

Themenbereiche	Anzahl der Seminare
Planungsmethoden, Entscheidungsmethoden, EDV	4
Management, Personalführung, Verwaltungsorganisation und Zusammenarbeit (davon Gruppendynamik: 2)	15
Haushalt und Finanzen	5
Rhetorik und Verhandlungstechnik	3
Verwaltung und Wirtschaft, Verw. und Gesellschaft, Raumordnung und Regionalstruktur	3
Ausbilderseminare	9
Zentrale Arbeitswochen für Referendare	4
Schwerbehinderte in der Verwaltung	2
G E S A M T Z A H L	45

1) Niedersachsen 1985, a.a.O., S. 500
2) Interview Nr. 35
3) Zusammengestellt nach dem Jahresprogramm der zentralen Fortbildungs- und Ausbildungsveranstaltungen des niedersächsischen Ministers des Inneren im Jahre 1976, Nds. Min. Bl. Nr. 5/1976, S. 130-131

Neben den drei Veranstaltungen zu den Themen Verwaltung und Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft, bzw. Raumordnung und Regionalstruktur beschäftigen sich die übrigen Seminare ausschließlich mit dem Management innerbürokratischer Strukturelemente und der Ausbildung der Ausbilder. Die zentrale Fortbildung des Innenministeriums und der leitenden Verwaltungsbeamten ist damit fern von einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Problemen angelegt, soweit diese nicht in ihren bürokratischen Abstraktionen auftreten. Zusätzlich gibt es für den höheren Dienst Fortbildungsangebote auf Bundesebene. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung bietet in ihrem jährlichen Programm - das nahezu ausschließlich auf den höheren und Randbereiche des gehobenen Dienstes zugeschnitten ist - Veranstaltungen zu den Themen Organisation, Personal, Haushalt, Planung und Entscheiden an, die Brinkmann als identisch mit den von ihm analysierten "funktionsüberschreitenden" Tätigkeitsbereichen ansieht.[1] Allerdings sind die Zugangsmöglichkeiten sehr begrenzt. Niedersachsen kann pro Lehrgang durchschnittlich nur einen Beamten an die Bonner Akademie schicken.[2] Deshalb bleibt die Entwicklung eigener Fortbildungsveranstaltungen für Niedersachsen vordringlich. In der mittelfristigen Planung des Landes ist die Zahl der Teilnehmerwochen auf hohe Zuwachsraten angelegt. Die "berufsbezogene Fortbildung", d.h. vor allem für Angehörige der allgemeinen Verwaltung, soll von 825 im Jahr 1974 auf 2.025 Teilnehmerwochen 1978 ausgebaut werden.[3] Das Planungsziel sind zwei Fortbildungstage pro Beamten jährlich. Durch

---

1) Gerhard Brinkmann, Aufgaben und Qualifikation der öffentlichen Verwaltung, Problemstudie im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Dezember 1975, S. 101

2) Als wichtigste bundesweite Ausbildungsstätte des Beamtennachwuchses ist neben der Bundesakademie die Verwaltungshochschule Speyer anzusehen, die besonders den Referendarnachwuchs betreut und Fortbildungsveranstaltungen in der Form von Symposien abhält.

3) Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974-1978, a.a.O., S. 162

die Sparmaßnahmen seit 1974 sind alle Aus- und Fortbildungsvorhaben Niedersachsens verzögert worden. Die Ziele des Landesentwicklungsplanes wurden nicht erreicht.[1)]

Trotz dieser Verlangsamung der Entwicklung im Aus- und Fortbildungsbereich, ist die Tendenz der Qualifikationsergänzung in ihrer Form klar ersichtlich. Die Verwaltung versucht, besonders für ihr Führungspersonal möglichst eigene Bildungseinrichtungen zu errichten.[2)] Diese Tendenz wird von Hirsch/Leibfried als "sektorale Ausbildungsstrategie" kritisiert, die darauf abzielt, daß die Lücken in der herkömmlichen Qualifikationsstruktur möglichst direkt geschlossen werden und daß dabei die Grundmuster bürokratischer Sozialisation nicht in Frage gestellt werden.[3)]

Die Managementausbildung systematisiert die Behandlung von inhaltlich unterschiedlichen Entscheidungsprozessen und ermöglicht es dadurch dem Führungspersonal, trotz einer Vielzahl von Teilproblemen entscheidungsfähig zu bleiben. Eine Verlangsamung des Expansionstempos der Teilverwaltungen entschärft damit auch das Kontrollproblem des Führungspersonals. Wenn dennoch die Fortführung der klassischen Verwaltungsausbildung (Juristenausbildung) und der Ausbau der Fortbildung für Managementaufgaben gegenüber dem Ausbau der Fachausbildung und der Einrichtung neuer Studiengänge überwiegen, bedeutet dies für die gegenwärtige Phase der allgemeinen Stagnation eine Forcierung der hierarchischen Strukturelemente

---

1) Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974-1978, a.a.O., S. 162

2) Die Herauslösung einzelner Ausbildungsbereiche aus dem Bereich der öffentlichen Bildungseinrichtungen und ihre direkte Anbindung an die Institutionen des Berufslebens (siehe die Militärhochschulen, in München und Hamburg, die Medizinerhochschule in Koblenz) signalisieren eine Funktionalisierung der Ausbildung für gesellschaftliche Teilbereiche und eine Abschottung gegenüber weiterreichenden Problematisierungseinflüssen. Die Gefahren des subjektiven Faktors bei der Rekrutierung des Personals sollen damit minimiert werden.

3) Vgl. Joachim Hirsch/Stephan Leibfried, Materialien zur Wissenschafts- und Bildungspolitik, Frankfurt 1971, S. 208-218. Die Autoren gehen bei der Beurteilung der

der Bürokratie im personellen Bereich und damit eine Reduzierung der am Regionalproblem orientierten Verwaltungsführung.[1] Ein - gegenüber der problemorientierten Fachausbildung - verstärkter Ausbau managementorientierter Führungsqualifikationen muß im Effekt zu einer Rationalisierung des Tätigkeitsprozesses führen, bei dem die Durchsetzung bürokratischer Strukturelemente auf Kosten einer differenzierten Problemperzeption erfolgt. Die Gebietsreform ist ein gutes Beispiel dafür, wie die "Effizienz" der Verwaltung dadurch erhöht wird, daß "optimal" ausgestattete Teilverwaltungen einer regional suboptimal verteilten Bevölkerung übergestülpt werden sollen. Das damit für einzelne Bereiche der Leistungsverwaltung gelöste Versorgungsproblem wird unter der Hand zum Verkehrsproblem. Das Problem des ländlichen Raumes wird dadurch nicht gelöst, sondern nur verschoben.(Vgl. III Kap.). Unter dem Führungsaspekt wird die Einheit und Einheitlichkeit des Verwaltungsapparates wichtiger als der Zusammenhang zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung.[2] Bürgerinitiativen, private Selbsthilfe

---

Managementausbildung so weit, daß "die sozialisierenden Nebeneffekte Hauptziel der Veranstaltung" seien. (S.211)

1) Die Durchsetzung der Restriktionen über das sachliche Kalkül im Planungsprozeß weicht damit dem direkten herrschaftlichen Zugriff in der Form gängiger bürokratischer "Münzen". Finanz- und Personalknappheit sind in diesem Sinne wirksamere Koordinationsinstrumente als die halbherzig assimilierten Theorien wissenschaftlicher Fachausbildung.

2) Offenkundig wird diese Abschottung dort, wo sich die Verwaltung in eigener Kompetenz ihre Verfahrensregeln schafft, in den "gemeinsamen" und "besonderen" Geschäftsordnungen der Ministerien. Die Formalität der Abschottung garantiert die scheinbar willkürliche Auswahl der Informanten, ohne die die Verwaltung ihre Gesetzesvorlagen und Pläne nicht entscheidungsreif erarbeiten könnte. Der Klientelbezug ist selbst in diesen den Arbeitsprozeß nach außen abschirmenden Regelungen noch sichtbar, da nur der Interessent Informationen "vertraulich" behandeln wird, dessen Interessen im Arbeitsprozeß der Bürokratie gewahrt werden: "Entwürfe der Ministerien dürfen vor Verabschiedung durch das Landesministerium in der Regel weder der Presse noch Mitgliedern des Landtages zugänglich gemacht werden... Fachkundige können zu den Arbeiten an Gesetzentwürfen herangezogen werden, wenn dies angezeigt erscheint. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl

Privatisierung der Kosten und Verschärfung der gesellschaftlichen Disparitäten bis zu Konflikten sind der Preis, der für die Aufrechterhaltung des Zusammenhanges der bürokratischen Binnenstruktur gezahlt werden muß. Dies zeigt sich in der allgemeinsten Form dort, wo das Personal unabhängig von fachlichen und Führungsqualitäten einer zusätzlichen Selektion unterworfen wird, nämlich bei der politischen Überprüfung.

5.4.3. Politisches Bewußtsein - integrative Kompetenz qua Gesinnung

Die Qualifikation des Personals der Fachverwaltung wurde bisher als Beispiel dafür angeführt, daß auch im Ausbildungsbereich die strukturell vorgegebenen Dilemmata der Verwaltung nicht gelöst, sondern nur weiter verschoben werden: zwischen den Alternativen Generalist oder Spezialist, bürokratischem Management oder dezentraler Problemorientierung. Ad-hoc-Maßnahmen und Zusatzprogramme konservieren die überkommenen Strukturen. Die Gefahr, daß der Staatsapparat an einer Identifikation seiner Beamten mit den vorgefundenen Problemlagen zerbricht, besteht aber nicht nur im Bereich der Fachausbildung und der Qualifikation der leitenden Beamten. Diese beiden Bereiche bilden das scheinbar versachlichte, gleichsam sedimentierte Bewußtseinsfeld eines politisch zu verstehenden Tätigkeitsprozesses der Bürokratie, deren vor- und nachgelagerte politischen (parlamentarischen/Selbstverwaltungs-) Instanzen zum Alibi für eine Auseinandersetzung mit der innerbürokratischen Politisierung dienen. Fachausbildung und Führungsqualifikation geben die beiden Hauptrichtungen an, in die das im Verwaltungspersonal steckende Potential gesellschaftlichen

---

bleiben, soweit nicht Sondervorschriften bestehen im Einzelfall dem pflichtgemäßen Ermessen des Ministers oder des Staatsekretärs überlassen. Entwürfe sollen nur weitergegeben werden, wenn dies für eine Stellungnahme erforderlich und eine vertrauliche Behandlung gewährleistet ist." Gemeinsame Geschäftsordnung der Niedersächsischen Ministerien - Besonderer Teil, vom 19. März 1957,

Bewußtseins verarbeitet wird. Dabei bleibt jedoch noch ein Rest, der zusätzlich abgesichert und auf die Belange des Funktionierens der Gesamtbürokratie verpflichtet werden muß: die Frage des individuellen politischen Bewußtseins und staatsbejahender Gesinnung. Traditionell geschieht die Lösung dieses Problems im Windschatten der Ausbildungsfrage (vgl. die auf Ordnung zielenden Richtlinien für die Ausbildung des Planungstechnikerlehrlings,(§ 18) die Einbeziehung der politischen Bildung beim Vorbereitungsdienst der Beamten des mittleren Landesplanungsdienstes (§ 15), deren erstes Ausbildungsziel es ist, "sich der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verpflichtet zu fühlen" (§ 2) sowie die Beeinflussung der "Gesamtpersönlichkeit" beim gehobenen Landesplanungsdienst (§ 8), s.o. Punkt 5.2.2., d.h. durch Sozialisationsprozesse in den Ausbildungsinstitutionen bzw. im Vorbereitungsdienst durch die angeschaute Realität der Verwaltungspraxis.

Noch tiefer greift die Absicherung des politischen Bewußtseins der Beamten, wenn sie über die Korrespondenz gesellschaftlicher und bürokratischer Eliten erfolgt. Eine Reihe von Studien haben sich explizit mit diesem Probelm beschäftigt und die Zugehörigkeit zumindest der leitenden Beamten und des höheren Dienstes zur gesellschaftlichen Elite nachgewiesen (Zapf, Dahrendorf, Grottian, Kaupen - C.W. Mills für die USA).

Eine solche gruppenspezifische Absicherung politischer Sozialisation findet ihre formale Grundlage in Bildungssystem, im Laufbahnprinzip und im Dienstrecht. Ausbildungsreform und Dienstrechtsreform wurden deshalb nicht zuletzt in der Hoffnung diskutiert, die gruppenspezifische Repräsentation gesellschaftlicher Schichten im Beamtenkörper zu verändern. (Vgl. dazu die Vorschläge der Gewerkschaften zur Dienstrechtsreform, Aufhebung der Laufbahngrenzen, lei-

---

hrsg. von der Niedersächsischen Staatskanzlei, Hannover 1963

stungsorientierter Bezahlung und Beförderung u.ä., Gleichstellung von Beamten und Angestellten, Streikrecht.)[1] Der Sonderstatus der Beamten, der sich in der gesonderten Behandlung ihrer Besoldungsfragen in der Sicherheit des Arbeitsplatzes und im Verbot des Streikrechts am deutlichsten manifestiert, setzt die Staatsbediensteten - besonders die mit hoheitlichen Funktionen in der Zentralen Verwaltung - deutlich vom Personal anderer Betriebe und Institutionen ab.[2] Die Verweigerung des Streikrechts für die Beamten stellt in der Konsequenz unserer Analyse den Verzicht der Beamten auf eine Identifikation mit ihrer Situation als Arbeitnehmer dar, und sie stellt erst recht einen Verzicht dar, sich als Arbeitnehmer mit dem Dienstherrn voll auseinanderzusetzen. Als Gruppe von nichtselbständigen Arbeitnehmern bilden die Beamten doch nur abstrakt das Verhältnis von Arbeitnehmern und Arbeitgebern - wie es z.B. in der Industrie herrscht nach: Die Halbheit, mit der sie ihre Situation als Abhängige zum Ausdruck bringen können, wird mit der Treuepflicht dem Staat gegenüber und mit dem Alimentationsprinzip ihrer Entlohnung nur solange zur neuen Qualität des Arbeitsverhältnisses, solange die Identifikation mit dem Dienstherren gewährleistet ist, solange sich die Interessen des Staatsapparates mit den Interessen seiner Bediensteten in Einklang bringen lassen. Das bedeutet letztlich, daß die politische Neutralität des Beamten faktisch auf eine Bejahung und Unterstützung der praktizierten Politik hinausläuft. Von daher ist es auch ver-

---

1) Die Gewerkschaft ÖTV hat dazu Studien in Auftrag gegeben, vgl. Norbert Altmann, Klaus Düll, Guido Kammerer, Öffentliche Verwaltung - Modernisierung als gesellschaftliches Problem, RKW (Hrsg.), Frankfurt/M. 1971, S. 177. Eine Zusammenfassung der Diskussion bringt Heinrich Siedentopf Funktion und allgemeine Rechtsstellung - Analyse der Funktion des öffentlichen Dienstes, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes, Bd. 8, Baden-Baden 1973

2) Im Vergleich mit der Situation in anderen Ländern kommt Siedentopf zu der Einschätzung, daß ein Streikrecht am ehesten dann partiell eingeführt werden könnte, wenn man vom Aufgabenbereich der jeweiligen Verwaltungsorganisation ausgeht. Heinrich Siedentopf, Funktion und allgemeine Rechtsstellung... a.a.O., S. 197 f.

ständlich, daß politische Gesinnung und politische Willensäußerungen von Beamten ausgeschaltet werden sollen, die sich nicht mehr im Rahmen des diffizilen Bedingungsgefüges von formaler Politik und fach-bürokratiespezifischer Realisierung bestehender Herrschaftsverhältnisse halten. (Die "freiheitlich-demokratische Grundordnung" ist der justiziable abstrakte Ausdruck dafür).[1] Die aktuell geführte Diskussion um "Berufsverbote", die verwaltungsmäßige und vom Bundesverfassungsgericht weitgehend gebilligte Auslegung des Art. 33, 2 GG für den Zugang zum öffentlichen Dienst, wonach die politische Gesinnung zur Eignungsvoraussetzung gehört,[2] ist die Konsequenz einer Problembewältigung, bei der die nicht verarbeitbaren Reste der Problemsegmentierung von Ausbildung, Fortbildung und Berufssozialisation radikal aus dem Gefüge des öffentlichen Dienstes ferngehalten werden sollen.

Regionalpolitisch relevante Zwischenstufen solcher Disziplinierung sind die Versetzungen mißliebiger Beamter in bedeutungslose Regionen, wo ihre persönlichen Einstellungen in der Nachrangigkeit der Problemstellung und der Festgelegtheit bürokratischer Handlungsmuster irrelvant werden.[3]

Die rigide Aussperrung oppositioneller und kritischer Denkmuster aus dem Handlungspotential des Verwaltungspersonals birgt jedoch die Gefahr den Verwaltungsapparat von gesellschaftlich diskutierten Handlungsmustern zu isolieren und

---

1) Daß dieses Spannungsfeld politischer Meinungen ein gewisses Spektrum von "konservativem" und "progessivem" Bewußtsein und politischen Zielvorstellungen gerade bei der planenden Verwaltung und der "neuen Ministerialbürokratie" umfaßte, belegen die Studien von Grottian und Putnam. Grottian belegt aber darüberhinaus, daß diese Erweiterung des politischen Spektrums politischer Einstellungen bei den Planungsbeamten gleichwohl durch traditionelle Rekrutierungsmuster (Bildungssystem, soziale Herkunft) überlagert und abgesichert wird. Peter Grottian, Strukturprobleme... a.a.O., S. 104 f.

2) Vgl. die Übernahme des sog. "Radikalenerlasses" in Niedersachsen, Nds. Min. Bl. Nr. 28/1972, S. 970

3) Sog."Strafversetzungen" in Sachbereiche und Verwaltungs-

ihn in seiner Festschreibung auf den status quo Veränderungen gegenüber blind zu machen.

Damit wächst aber auch die Gefahr, daß gesellschaftliche Disparitäten und Probleme administrativ nicht mehr rechtzeitig wahrgenommen und einer - sei es noch so unvollständigen-bürokratischen, d.h. auch fachspezifischen Bearbeitung zugeführt werden. Die Gefahr wächst, daß der angestaute Problemüberhang sich total politisiert und ein Ausmaß und Formen annimmt, die sich einer bürokratischen Regulierung entziehen.[1] Regionalpolitisch sind dafür andere Länder (Italien, Südfrankreich, Irland) ein abschreckendes Beispiel.

In der Bundesrepublik hat sich die Fachverwaltung bisher weitgehend fexibel gezeigt, um einen größeren Problemstau und politische Entladungen zu vermeiden. Daß die Regionalprobleme mit der praktizierten Politik nicht gelöst sind und unterschwellig weiterschwelen , wurde manchem niedersächsischen Regionalpolitiker spätestens nach den Volksentscheiden vom 19.1.1975 bewußt, wo sich die Bevölkerung des Verwaltungsbezirks Oldenburg und des Landkreises Schaumburg-Lippe gegen einen Verbleib beim Land Niedersachsen aussprachen.[2] Der Verwaltungsreformer Werner Weber hatte

---

regionen, die keinen "Handlungsspielraum mehr eröffnen", weil die bürokratischen Ressourcen miminal sind, erfolgte traditionellerweise in ländliche Regionen. Die Stelle des Wirtschaftsförderers im Bezirk Lüneburg wird vom Braunschweiger Wirtschaftsförderer entsprechend qualifiziert: "Mein Nachbar im Bezirk Lüneburg, der hat dieses Wendland, Dannenberg und die Lüneburger Heide. Da war überhaupt nie etwas, da kann auch nichts hingehen, weil nichtsda war. Fragen Sie den, was haben Sie nun gemacht, dann geht sein ganzer Ärger hoch." (Interview Nr. 23, S. 19)

1) Oskar H. Vetter, der Vorstand des DGB sprach die Regierung auf diese Gefahr anhand der Arbeitslosenproblematik an: "Laßt uns dem Problem der Arbeitslosigkeit mit sinnvollen Maßnahmen begegnen, bevor es in Politik umschlägt." Eröffnungsrede auf dem Gewerkschaftskongreß des DGB 1976.

2) Vgl. dazu Albert Harms, Länderneugliederung: Ein Kreuz für Schaumburg-Lippe und Oldenburg, in: structur 3/1975, S. 63-65 und Michael Naumann, Ein Volk - ein Fürst - ein Votum, Beilage zu DIE ZEIT, 24.2.1975, S. 14-20. Die

früher noch (1968) die konfliktfreie Koordinationsarbeit der Bürokratie bei der Gebiets- und Verwaltungsreform gelobt:

> "Vor allen Dingen sehe ich darin weitgehend (in der konfliktfreien Koordination) einen Beleg dafür, daß die Sachgesetzlichkeit der Probleme so offenkundig ist, daß sie wie von selbst zu im wesentlichen übereinstimmenden Lösungen hinführt." 1)

Doch inzwischen scheint der harmonisierende Effekt einer Problemlösung durch Fachverstand und partikularisierte Problemzuweisung an Fachplaner und Sonderfonds nicht mehr garantiert zu sein. Die oldenburger und Schaumburg-Lipper Bürger wehren sich gegen die Auswirkungen der Regionalpolitik, wie sie sich in der Gebietsreform zeigte, sie wollen nicht, daß "unsere Steuergelder im Ballungsraum Hannover verpulvert werden".[2)]

Mit der Übernahme des Radikalenerlasses durch Niedersachsen geht es nun darum, die innere Geschlossenheit, den herrschaftlichen Vollzug von Politik abzusichern, dessen Verfahrensregeln der organisatorischen Ebene[3)] in der Formierung der per-

---

"Bevormundung in Politik und Verwaltung" und die Auswirkungen der Gebietsreform - das Steinhuder Meer wurde 1974 dem Landkreis Hannover als Erholungsgebiet zugeschlagen - gehörten zu den Gründen, die zu dem vom Bundestag nicht realisierten Abstimmungsergebnis beigetragen haben.
In Frankreich werden die regionalen Probleme viel radikaler diskutiert. Vgl. dazu Etienne de Saint Laurent, Für eine revolutionäre Ideologie der Region, in: Autonomie 4/1976, S. 19-48. Die Zeitschrift, in der diese Übersetzung erschien, ist als Anzeichen dafür zu werten, daß auch in der Bundesrepublik Deutschland radikale Alternativen die Regionalpolitik ganz anders politisieren, als es bisher der Fall war: Autonomie, Materialien gegen die Fabrikgesellschaft, Vierteljahreszeitschrift, München.

1) Werner Weber, Aufgaben der Verwaltungsreform unter besonderer Berücksichtigung von Niedersachsen, in: Raumordnung und Verwaltungsreform, Tagungsbericht, Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, H. 64, Bad Godesberg 1968, S. 126

2) Albert Harms, Länderneugliederung, Ein Kreuz für Schaumburg-Lippe... a.a.O., S. 64

3) Als Beispiel dafür kann die Kommunikationsbeschränkung der Geschäftsordnung der Ministerien herangezogen werden, die auch Parlamentariern den Zugang zum Verwaltungsapparat

sonellen Ressourcen ergänzt werden. Von Regionalpolitik ist dabei nicht mehr die Rede. Stillschweigend ist die Sicherung einer konfliktfrei beherrschbaren regionalen Entwicklung in andere bürokratische Hände übergegangen.

Ob der politisch "sichere" Beamte zusammen mit dem reduzierten Planerpotential[1)] die Koordinations- und Integrationsprobleme meistern, ob er noch zureichend die "Stellvertreter-" und "Vermittlerrolle" wahrnehmen kann, um den gesellschaftlichen Interessen und Problemlagen zu hinreichender innerbürokratischer Repräsentanz zu verhelfen, ist hier nicht zu beantworten. Eines läßt sich aber nach unseren bisherigen Ergebnissen prognostizieren:

Repressive Personalpolitik wird genausowenig auf Dauer ein "Durchschlagen" gesellschaftlicher Probleme und Konflikte in den bürokratischen Apparat verhindern können wie das "stop and go" der Informationsbeschaffung, der fliegende Wechsel politischer Konzepte und Argumentationsfiguren, und wie die organisatorische Differenzierung und Marginalisierung brisanter Zusammenhänge. Die Bewältigung gesellschaftlicher Probleme gelingt nicht primär in der Anwendung eines der vielen bürokratischen Mechanismen, sondern in der rechtzeitigen Verschiebung auf andere, scheinbar neue Verfahrensweisen. Die Mobilität der Verwaltung als "Problemkarussell" mit ihrer Abfolge von "Zusteigmöglichkeiten" ist schier endlos. Die Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Apparates liegt bei dem Punkt, wo sich - um im Bild zu bleiben - die

---

versperren: "Den Angehörigen der Ministerien ist es untersagt, ohne Genehmigung des zuständigen Ministers an den sachlichen Vorbereitungen einer Gesetzesvorlage aus der Mitte des Landtages mitzuwirken. (Gesch O Min. bes. Teil, a.a.O., S. 11)

1) Vgl. Rolf Zundel, Planung und Planer in Bonn: Die Hochkunjunktur ist vorbei, Statt großer Rosinen wieder kleine Brötchen; in: DIE ZEIT Nr. 19, S. 3 vom 30. April 1956

Drehgeschwindigkeit des Problemkarussells so sehr erhöht, daß ein Zusteigen nicht mehr möglich ist und die verschiedenen Interessen- und Problemlagen nicht mehr in den Apparat eindringen können, d.h. daß sich gesellschaftliche Probleme der bürokratischen Bearbeitungsform entziehen, daß sich Gesellschaft nicht mehr mittels Bürokratie organisiert. Doch dieser Punkt ist noch lange nicht erreicht.

VI Schlußbemerkung

Anhand des Beispiels der Regionalpolitik in Niedersachsen haben wir die wichtigsten Dimensionen bürokratischer Problemverarbeitung, die spezifischen Formen der Vergesellschaftung regionaler Entwicklung und Nicht-Entwicklung dargelegt:

- Die Datenebene, auf der sich das Regionalproblem in eine Vielzahl von Defiziten, Ungleichgewichten und Verteilungsproblemen auflöste, deren Sammlung und spezifische Zusammenstellung bereits als Akt bürokratischer Problembenandlung angesehen werden muß.
- Die Konzeptebene, auf der die Vielzahl der Probleme selektiv einer Gewichtung durch Politik zugeführt wurde, die in der Halbheit analytisch begründeter Strategie durch die partielle Ausblendung der Ursachen und Folgeprobleme zum Dauerbrenner zeitlich, räumlich und sachlich abgestufter Krisenbewältigung geriet.
- Die organisatorische Ebene, auf der die faktische Einbettung bürokratischer Handlungsabläufe in die gesellschaftlichen Machtstrukturen geschieht, und wo gleichzeitig Privilegien gesichert und Restriktionen durchgesetzt werden, ohne daß der bürokratische Apparat den Schein seiner Neutralität verliert, und ohne daß eine konsistente Herrschaftsorganisation alternativ dazu die Rationalität der bürokratischen Entscheidung infragestellen und andere Perspektiven gesellschaftlicher Integration in Aussicht stellen konnte.
- Die Personalebene, auf der die prägende Kraft des Organisations- und Arbeitsprozesses für die Attitüden und das Bewußtsein der Bürokraten hervorstach, wo die Halbierung des Bediensteten in den Bürokraten und den sich gesellschaftlich identifizierenden und politisch bewußten "Bürger" Politik zur Privatsache stempelt, wo die Bindung des individuellen Schicksals an die "Funktionsfähigkeit des Apparates" die Unpersönlichkeit bürokratischer Vergesellschaftung analog der Form von Warenverhältnissen garantiert.

Wir haben aber auf allen Ebenen Ungereimtheiten und Widersprüche im bürokratischen Arbeitsprozeß entdeckt, deren Beseitigung selbst wiederum zum Objekt bürokratischer Aufgabenstellung gemacht und in ihrer Bedrohlichkeit administrativ halbiert wurde. Die Differenziertheit bürokratischer Ebenen, die Allzuständigkeit der Problembearbeitung, die Alltäglichkeit vollzogener Herrschaft, die Normalität ihrer Anerkennung machen die Bürokratie zu mehr als einem Apparat. Sie machen sie selbst zum "sozialen Gebilde", das Gesellschaftlichkeit repräsentiert und seine eigene Legitimation in sich trägt. Die Ambivalenz der Bürokratie, Instrument und soziales Gebilde gleichzeitig zu sein, unterschlägt Max Weber, wenn er das Schreckbild vom "Gehäuse der Hörigkeit" zeichnet:

> "Eine einmal voll durchgeführte Bürokratie gehört zu den am schwersten zu zertrümmernden sozialen Gebilden. Die Bürokratisierung ist das spezifische Mittel, "Gemeinschaftshandeln" in rational geordnetes "Gesellschaftshandeln" zu überführen. Als Instrument der "Vergesellschaftung" der Herrschaftsbeziehungen war und ist sie daher ein Machtmittel allerersten Ranges für den, der über den bürokratischen Apparat verfügt. Denn unter sonst gleichen Chancen ist planvoll geordnetes und geleitetes "Gesellschaftshandeln" jedem widerstrebenden "Massen"- oder auch "Gemeinschaftshandeln" überlegen. Wo die Bürokratisierung der Verwaltung einmal restlos durchgeführt ist, da ist eine praktisch so gut wie unzerbrechliche Form der Herrschaftsbeziehungen geschaffen. Der einzelne Beamte kann sich dem Apparat, in den er eingespannt ist, nicht entwinden... Die Gebundenheit des materiellen Schicksals der Masse an das stetige und korrekte Funktionieren der zunehmend bürokratisch geordneten Organisation nimmt stetig zu, und der Gedanke an die Möglichkeit ihrer Ausschaltung wird immer utopischer." 1)

Eines der wesentlichen Ergebnisse unserer Betrachtung war aber nun, daß Bürokratie nicht einfach als Apparat, als Instrument funktioniert, das "man" in der Hand halten kann. Die Dominanz dezentraler Entscheidungsprozesse, die Unvoll-

---

1) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 726

ständigkeit der Problembearbeitung, die Parallelität privater und öffentlicher Organisationsformen, die Abhängigkeit der Verwaltung von privaten Informationsträgern (z.B. bei der Standortentscheidung und den Wanderungen), die nicht bürokratisierbaren Identifikations- und Solidarisierungsprozesse sind Hinweise auf die Grenzen des Bürokratisierungsprozesses und die Unterschiede zwischen dem Weber'schen "Idealtypus" Bürokratie und seiner Realität. Diese Grenzpunkte treten ad hoc und vereinzelt in Erscheinung, nach den Ebenen bürokratischer Dimensionen getrennt und ohne Bezug zueinander. Diese Grenzpunkte in ihrem Zusammenhang nicht deutlich werden zu lassen, ist ein Arbeitsergebnis von Bürokratie, die sich damit als unentbehrlich darstellen kann:

> "Stellt der bürokratische Herrschaftsapparat seine Arbeit ein oder wird sie gewaltsam gehemmt, so ist die Folge ein Chaos, zu dessen Bewältigung schwer ein Ersatz aus der Mitte der Beherrschten zu improvisieren ist." 1)

Die "Angst vor dem Chaos"[2] ist die subjektive Verkehrung des alltäglichen Herrschaftserlebnisses, dessen repressiver Charakter seine Form als Ordnung aufrechterhalten hilft. Wenn aber Raumordnung und bürokratische Planung in ihrer Funktion als Zerstörung regionaler Zusammenhänge und spontaner Ansätze unbürokratischer Vergesellschaftung erkannt werden, wenn dem bürokratisch verbrämten Diktat von Industrialisierung und Funktionalisierung von Land und Leuten nicht mehr gehorcht wird, weil sie sich regional zumindest selbst organisieren, dann weichen die bürokratischen Repressionsformen direkt repressiver Politik und Gewalt. Reggio di Calabria, Nordirland aber auch die bretonischen und südfranzösischen Bauern sind Zeichen für die Grenzen national-

---

1) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 727
2) Erich Schumacher, Die Angst vor dem Chaos. Schumacher stellt recht plastisch und materialreich dar, daß die Angst vor dem Chaos eine "Erfindung" des Bürgertums ist, dessen Aktionen selbst viel mehr Chaos hervorgebracht haben, als es jeder Verzicht auf Herrschaft vermocht hätte.

staatlicher Regionalpolitik. Sie sind aber zugleich auch Zeichen für die Definitionsmacht der Bürokratie, die selbst dem Widerstand noch die Form regional spezifischer Verursachung aufdrückt und ein Übergreifen der Konflikte auf andere Problemstellungen verhindert.

Das Allmachtstreben der Bürokratie - keinesfalls mißzuverstehen als die Macht der Bürokratie - , das sich im neutralen Gewand der Allzuständigkeit präsentiert, okkupiert jede gesellschaftliche Problemstellung, solange nicht die Betroffenen und sozialen Träger der Probleme sich selbst auf die Suche nach eigenverantworteten Lösungen machen und den Primat der Festlegung von Regeln und Ordnungen der bürokratischen Kompetenz entziehen. Die Bedingungen einer "active society" im antibürokratischen Sinne müssen aber erst noch erarbeitet werden. Bürokratieforschung bekommt unter dieser Perspektive einen neuen Sinn. Sie muß sich von der Frage nach der "Verbesserung" bürokratischer Strukturen ab- und der Frage nach ihrer Aufhebbarkeit zuwenden.

MATERIALIEN

Niedersachsen

NIEDERSÄCHSISCHE LANDESREGIERUNG	Raumordnungsbericht 1968, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Sonderveröffentlichung, Hannover 1968
dies.	Raumordnungsbericht 1970, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Sonderveröffentlichung, Hannover 1970
dies.	Raumordnungsbericht 1972, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Sonderveröffentlichung, Hannover 1972
dies.	Raumordnungsbericht 1974, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Sonderveröffentlichung, Hannover 1974
NIEDERSÄCHSISCHES LANDESVERWALTUNGSAMT	(Hrsg.) Grundlagen und Hinweise für ein Landesraumordnungsprogramm, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Nr. 31 u. 32, Hannover 1965
NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER DES INNEREN	(Hrsg.) Landesraumordnungsprogramm Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Sonderveröffentlichung, Hannover 1969, 1. Änderung 1971, 2. Änderung 1973
NIEDERSÄCHSISCHER MINISTERPRÄSIDENT	Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985, Stand Sommer 1973, Hannover 1973, zit.: "Niedersachsen 1985"
ders.	(Hrsg.) Mittelfristige Planung, Niedersachsen 1974-1978, Hannover 1975, zit.: "Mittelfristige Planung"
NIEDERSÄCHSISCHE STAATSKANZLEI	(Hrsg.) Gemeinsame Geschäftsordnung der Niedersächsischen Ministerien, besonderer Teil v. 19.3.57 Hannover 1964
STADT BRAUNSCHWEIG	Haushaltspläne 1966 - 1975

dies.	Rathauskompaß, zusammengestellt nach Unterlagen und Angaben städtischer Ämter und Stellen vom Presse- und Informationsamt, Stand 1. Juni 1971, Braunschweig o.J.
VERBAND GROSSRAUM BRAUNSCHWEIG	Haushaltssatzung und Haushaltsplan 1975
ders.	Haushaltsplan 1974
ders.	Regionales Raumordnungsprogramm (Entwurf), Braunschweig 1975
DRS. DES NIEDERSÄCHSISCHEN LANDTAGS	Nr. 6/2900, 8.Gesetz zur Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen (Referentenentwurf)
	Nr.7/88, Entschließung zur Neugliederung der Gemeinden in Niedersachsen
	Nr.7/1739, Entwurf eines 5.Gesetzes zur Änderung der nds. Gemeindeordnung (NGO) und der niedersächsischen Landkreisordnung (LKO)
	Nr.7/1948, Gesetz zur Entwicklung des Verbandes Großraum Hannover
	Nr.7/2000, Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung
	Nr.7/2120, Gesetz zur Neugliederung der Gemeinde Braunschweig/ Wolfenbüttel/Helmstedt/Peine/Salzgitter
	Nr.8/193, Anmeldung zum 4.Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIALBLATT 1970	Neunte besondere Niedersächsische Laufbahnverordnung; hier: Ordnung der Laufbahnen für Beamte des höheren Landesplanungsdienstes
dass. 1971	Ausbildung von Landesplanungsinspektor-Anwärtern (Lehr- und Stoffverteilungsplan)

dass. 1971 — Lehr- und Stoffverteilungsplan für die Ausbildung der Beamten des mittleren Landesplanungsdienstes

dass. 1971 — Lehr- und Stoffverteilungsplan für die Ausbildung von Lehrlingen im Landesplanungsdienst

dass. 1974 — Ausbildungspläne für die Ausbildung der Referendare in der allgemeinen Verwaltung

dass. 1972 — Beschluß des Landesministeriums über die politische Betätigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung

Bundesregierung

BUNDESRAUMORDNUNGSGESETZ VOM 8. 4. 1965 — Bundesgesetzblatt, 1965, S. 306 - 310

DRUCKSACHE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGS — Nr.IV/1492, Raumordnungsbericht 1963 der Bundesregierung

Nr.V/1045, Bundesverkehrswegeplan

Nr.V/1155, Raumordnungsbericht 1966 der Bundesregierung

Nr.V/1912, Ausschußbericht des Ausschuß für Raumordnung vom 21. 6. 1967

Nr.V/3958, Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung

Nr.V/4372, Bericht des Bundestagsausschuß für Kommunalpolitik, Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen

Nr.VI/1340, Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung

Nr.VI/1497, Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung

Nr.VI/1612, Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

DRUCKSACHE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGS	Nr.VI/3793, Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung
	Nr.VI/2451, Erster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für die Jahre 1972 bis 1975
	Nr.7/2044, Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der CDU/CSU, betr. Raumordnung
	Nr.7/3582, Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung
	Nr.7/3583, Städtebaubericht 1975
	Nr.7/4594, 16. 1. 1976, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Bezirke der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften an die Gebietsreform
	Nr.7/401, Zweiter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1973 bis 1976
	7/1769, Dritter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für die Jahre 1974 bis 1977
	Nr.7/3601, Vierter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1975 bis 1978
MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG	Bundesraumordnungsprogramm, Entwurf in der Fassung des Beschlusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 25. 7. 1974
GESETZ ÜBER DIE GEMEINSCHAFTSAUFGABE	"Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6.10.1969 (BGBl I, S.1861)

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

AHRENS, Karl — Verwaltungsreform und Ballungsräume, Tagungsbericht 1968 Raumordnung und Verwaltungsreform, in: IfR, Mitteilungen Heft 64, Bad Godesberg 1968

ALBERS, Gerd — Auftrag und Ausbildung des Raumplaners, in: Aufgaben und Möglichkeiten der Raumplanung in unserer Zeit, Hannover 1972

ders. — Planerausbildung - Stichwort im Handbuch für Raumordnung und Raumforschung Sp. 2325 - 2331

ders. — Über das Wesen der räumlichen Planung - Versuch einer Standortbestimmung, in: Stadtbauwelt 1969, S. 1o ff.

ALBERT, Wolfgang — Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der BRD, in: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln 197o

ders. — Regionale Wirtschaftsförderung im Konjunkturzyklus, in: "Informationen"des Instituts für Raumordnung Nr. 13, 1968

ders. — Die neue Konzeption der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Innere Kolonisation, 3/1975

ALTMANN, Aloys — Das Emslandprogramm zur Entwicklung Westniedersachsens - Eine kritische Würdigung seiner Ziele, Maßnahmen und Wirkungen, in: NArch.Nds. Bd. 24/2

ALTMANN, Norbert/ DÜLL, Klaus/KAMMERER,Guido — Öffentliche Verwaltung Modernisierung als gesellschaftliches Problem Frankfurt/M 1971

ALTVATER, Elmar — Zu einigen Problemen des Staatsinterventionismus, in: Probleme des Klassenkampfs, Nr3/ 1972

ARNDT,H/SWATEK, D. (Hrsg)	Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Berlin 1971
BACK, Hans-Jürgen	Regionale Bildungsplanung als Beitrag zur Regionalentwicklung, in: Loccumer Protokolle 17/1968
BAHL/BRÜNING/FUNK/LANGE/ NARR/WILL	Rollen- und Modellanalyse öffentlicher Verwaltung (Verwaltungsreform/Ausbildungsreform), Zwischenbericht der Projektgruppe, Berlin Juni 1972
dies.	Verwaltungsreform/Ausbildungsreform, Zwischenbericht der Projektgruppe, Berlin 1973
BAHRDT, Hans Paul	Die moderne Großstadt, soziologische Überlegungen zum Städtebau, Hamburg 1969
BARBARINO/BÖCKENFÖRDE/ STERN	Staatliche Aufgabenplanung im Verhältnis von Parlament und Regierung sowie von Bund und Ländern, BT-Drs. VI/3829
BARON, Jo	Welche Zukunft hat die staatliche Mittelinstanz, Anmerkungen zum Mittelinstanzbericht der Innenministerkonferenz, in: DVBl 1973
BAUDLER, Jürgen	Die Zielbestimmung in der regionalen Wirtschaftspolitik, Bonn Bad Godesberg 1974, Mitteilungen des IfR, Heft 81
BAUER, Raymond A./GERGEN, Kenneth J.	The Study of Policy Formation, New York/London 1968
BEST, Werner	Rationalität und Rationalismus, öffentliche Verwaltung als Dienstleistung, in: Loccumer Protokolle 3/1969
BETTELHEIM, Charles	Ökonomischer Kalkül und Eigentumsformen, Zur Theorie der Übergangsgesellschaft, Berlin 197o
BEYER,I.	Der Verlust des Kreissitzes, in: Kommunalwirtschaft 1o/1969
BIELENBERG, Walter	Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Stand - und Entwicklung Ende 1966, in: DVBl 1967

ders./ZINKHAHN,W.	Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts, Berlin 1965
BISCHOFF, Friedrich	Die Regionalstadt, in: Der Landkreis 1/1969
BLANCKE, Bernhard	Legitimationsproblem und Staatsbegriff, Diss. FU-Berlin 1975
ders. /JÜRGENS, Ulrich/ KASTENDIECK, Hans	Kritik der Politischen Wissenschaft, Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt/M 1975
BLAUM, Kurt	Raumordnung und Verwaltung, in: DVBl 1953
BLENK, Jürgen	Entwicklungsplanung als kommunales Marketing, Über die Notwendigkeit einer Neuorientierung der kommunalen Entwicklungsplanung, in: structur 7/8 1975
BÖVENTER, Edwin von	Theorie des räumlichen Gleichgewichts, Tübingen 1962
ders.	Die Struktur der Landschaft, Versuch einer Weiterentwicklung der Modelle J.H.v.Thünens,W.Christallers und A. Löschs, in: Optimales Wachstum und optimale Standortverteilung, Schriften des Vereins f ür Socialpolitik, N.F., Bd.27, Berlin 1962
BORGS-MACIEJEWSKI (Hrsg)	Radikale im öffentlichen Dienst, Dokumente, Urteile, Debatten, Bad Godesberg 1973
BORMANN, Manfred	Raumordnung und Verwaltungs- und Gebietsreform, Diss. TU Braunschweig 1973
BRACK, G.	Die künftige Landnutzung in den landwirtschaftlichen Problemgebieten - Fragen einer regional differenzierten Agrarstrukturpolitik, in: Informationen, IfR, 22. Jg Heft 11
BREIT, Reinhard	Zur Planerausbildung, Überlegungen aus der Sicht der Praxis, in: Raumforschung und Raumordnung 29/ 1971, Heft 5

BREUER, Rüdiger	Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Wirkungsbereich und Zusammentreffen von Planfeststellungen, fachlichen Nutzungsregelungen, Bauleitplänen und Plänen der Raumordnung, Diss. Bonn 1968
BRINKMANN, Gerhard	Aufgaben und Qualifikation der öffentlichen Verwaltung, Problemstudie im Auftrag der Kommission für den Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel, Ms. Dez. 1975
ders./PIPPKE,Wolfgang/ RIPPE, Wolfgang	Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes, Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse, Personalbedarf, Opladen 1973
BRÖSSE, Ulrich	Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, in: Informationen, IfR, Heft 1o, 1972
BUND DEUTSCHER INDUSTRIE	Bemerkungen zur Raumordnungspolitik aus industrieller Sicht, in: Der Landkreis 1o/1965
BUNDESAKADEMIE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG	Jahresarbeitsprogramm 1975, Bekanntmachungen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung vom 25.11.1974, Gemeinsames Ministerialblatt, 1974 Nr. 31
dies.	Jahresarbeitsprogramm 1976, Bekanntmachungen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung vom 12.11.1975, Bundesministerialblatt 1975, Nr. 36
BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT	Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Stand Mitte 1973, Nürnberg 1974
dies.	Arbeitsmarkt und Infrastruktur in den Gebieten der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" nach regionalen Aktionsprogrammen 1973 (lose Blattsammlung, 5 Bände)
BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES	Standortwahl und Entwicklung von Industriebetrieben sowie Stillegungen in der BRD mit Berlin-West von 1955 bis 1967, Bonn 1973

BURCHARD, Rainer	Der Beitrag des Fremdenverkehrs zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, in: Innere Kolonisation, 3/1975
CARVER, Fred D./ SERGIOVANNI, Thomas J. (Hrsg.)	Organisations and Human Behavior, focus and schools, New York 1969
CHOLEWA, Werner	Die Regionalplanung als Bindeglied zwischen Staat und Selbstverwaltung in: Die Gemeinde, 1964
CHRISTALLER, Walter	Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933
DAHL, D.-J./ DIETZ, H.-U.	Erholungsgebiete in Niedersachsen, N.Arch.Nds. 1973, Bd 22/2
DAHRENDORF, Ralf	Demokratie und Gesellschaft in Deutschland, München 1966
DAMM, David/ KANZLERSKI, Dieter/ LUTTER, Horst	Bewertung von Maßnahmen im Fernstraßenbau aus der Sicht der Raumordnung, in: Informationen zur Raumentwicklung, 8/1975
DAVID, Carl-Heinz/ SCHÄFERS, Bernhard/ TÖPFER, Klaus	Vorschlag zu einem sozialwissenschaftlich orientierten Raumplanerstudium, Begründung und Entwurf eines Studienplans, Universität Münster, 1969
DEHE, Hans-Günther	Funktion, Stellung und Aufgaben der Kreise, in: Der Landkreis, 1/1973
DERLIEN, Hans-Ulrich	Probleme des neuen Planungssystems im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, in: Die Verwaltung, 3/1975
DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (Hrsg.)	Angenommene Anträge und Entschliessungen des 10. Ordentlichen Bundeskongresses vom 25. Mai 1975, Düsseldorf, August 1975
ders.	Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1972 bis 1974, Düsseldorf ohne Jahr
DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Hrsg.)	Stadtentwicklungsplanung und Kreisentwicklungsplanung im Gefüge öffentlicher Planung (Gutachten), Berlin, April 1974

DIETRICHS, B.	Die Theorie der Zentralen Orte, Aussage und Anwendung heute, Raumforschung und Raumordnung, Jg. 24, 1966, Heft 6
DILCHER, Rainer/ FUNKE, Rainer/ RAUTENSTRAUCH, Lorenz/ u.a.	Planende Verwaltung und die Qualifikation von Planern, in: Stadtbauwelt, 29/1971
DITTRICH, Erich	Grundfragen deutscher Raumordnung, Mitteilungen, IfR, Heft 21, Bad Godesberg, 1955
ders.	Versuch eines Systems der Raumordnung, Vorträge Nr. 4, IfR, Bad Godesberg 1953
DOWNS, Anthony	Inside Bureaucracy, Bosten 1967
EGNER, Erich	Wirtschaftliche Raumordnung in der industriellen Welt, Veröffentlichung der Akademie für Raumordnung und Landesplanung, Bd. 16, Bremen-Horn 1950
EHLERT, Wiking	Politische Planung - und was davon übrig bleibt, in: Leviathan 1/1975
EHRENBERG, Herbert	Neue Maßnahmen der Strukturpolitik zur Entwicklung ländlicher Räume, in: Loccumer Protokolle, 17/1968
ELIAS, Norbert	Die höfische Gesellschaft, Untersuchungen zur Soziologie des Königtums und der höfischen Aristokratie, Neuwied/Berlin 1969
ELLWEIN, Thomas/ ZOLL, Ralf	Berufsbeamtentum - Anspruch und Wirklichkeit, Zur Entwicklung und Problematik des öffentlichen Dienstes, Düsseldorf 1973
dies.	Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 8, Baden-Baden 1973
ENGELEN-KEFER, Ursula	Regionale Strukturpolitik, Eine kritische Betrachtung aus gewerkschaftlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen 27/1974, Heft 4

ENGISCH, Karl	Vom Weltbild des Juristen, Heidelberg, 1965
ENGLER, Dirk	Die Entwicklungsdeterminanten der deutschen Nordseehäfen und der Rhein-Schelde Häfen unter besonderer Berücksichtigung der Wettbewerbsfaktoren, Diss. Köln, 1972
ERNST, Angelika	Regionale Wirtschaftspolitik, in: structur 3/1975
ETZIONI, Amitai	The active Society, New York/London, 1969
ders.	Soziologie der Organisationen, München 1967
EVERS, Adalbert	Fragen an eine korrigierte Raumordnungspolitik, in: Stadtbauwelt, 1975, Heft 47
ders.	Die gegenwärtige Raumordnungspolitik: Reformpolitik mit Hindernissen, in: Arch.+, 1974, Heft 23
ders./ LEHMANN, Michael	Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik, Offenbach 1972
ders./ FESTER, Marc/ HARLANDER, Tilmann/ HISS, Franz	Verwaltungsreform als Bestandteil von Landesentwicklungspolitik, in: Stadtbauwelt, 1973, Heft 39
FASTERDING, Ferdinand	Fremdenverkehrsförderung als Maßnahme zur Verbesserung der Einkommenslage der Landwirtschaft, in: N.Arch.Nds. 1973, Bd. 22/1
Finking, Gerhard	Investitionslenkung: Anpassungsplanung oder Gestaltungsplanung? in: WSI-Mitteilungen, 1/1975
FISCHER, Klaus	Regionalpläne als Entwicklungsinstrument? in: Informationen, IfR, 1971, Nr. 3
FISCHER, W.	Hannovers Galoppritt - Trabrennbahnverlegung wegen IBM, in: Niedersächsische Wirtschaft 15/1971

FORSCHUNGSAUSSCHUSS RAUM UND FINANZEN (Hrsg.)	Steuerstatistiken als Grundlage raumwirtschaftlicher Untersuchungen, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 67, Hannover 1971
FORSTHOFF, Ernst/ BLÜMEL, Willi	Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, ein Rechtsgutachten, Frankfurt/M. 1970
FRANZ, Günther	Raumplanung in der Geschichte, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1966
FRERICH, Johannes	Die Differenzierung der wirtschaftlichen Raumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Mitarbeit 1970, Heft 3
ders./ PÖTSCH, Rainer	Tertiärer Sektor und Regionalpolitik, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 62, Göttingen 1975
FRIDERICHS, Hans	Die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Zielvorstellungen und Strategien, in: Innere Kolonisation, 3/1975
FRIEDBERG, Erhard	Verwaltungsreform, Organisationssoziologie und Politikwissenschaft, in: Oesterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1973/2,
FROMMHOLD, Gerhard	Regionalplanung als integrierte Entwicklungsplanung, in: Raumforschung und Raumordnung 1970
FUCHS, Jockel	Dritte Säule oder was? Zur politischen Vertretung der kommunalen Selbstverwaltung im Bund, in: Die Verwaltung 1971, Heft 4
FÜRST, Dietrich/ ZIMMERMANN, Klaus	Unternehmerische Standortwahl und regionalpolitisches Instrumentarium, in: Informationen, IfR, 1972, Heft 8
FUNK, Albrecht	Vergesellschafteter Raum und staatliche Politik, Diss. FU-Berlin 1975

GANSER, Karl — Planung - Alibi oder Mittel der Gestaltung? in: Politik und Planung im ländlichen Raum, Jahrestagung der AVA (Arbeitsgemeinschaft zur Verbesserung der Agrarstruktur in Hessen e.V.), Wiesbaden 1973, Heft 48

ders. — Regionalisierte Zielprojektionen für Bevölkerung und Arbeitsplätze, Einleitung, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1975, Heft 4/5

ders. — Die gesellschaftlichen Kosten der Bundeswehr, verv.Ms. Frankfurt/M. 1975

GEISSLER, Clemens — Landesentwicklungspolitik als Aufgabe des sozialen Rechtsstaates in: Loccumer Protokolle 17/1968

ders. — Landesentwicklungsplanung als Aufgabe in Forschung und Lehre, in: Raumforschung und RO, 1969

GIEL, Wilhelm — Die Zukunft des Industriegebietes Südostniedersachsen, Wachstumspolitik in ihren regionalen Auswirkungen, in: Loccumer Protokolle 10/1968

ders. — Regionale Wirtschaftspolitik heute, in: RO und Landesplanung, Tagungsbericht über das 1.Seminar des IfR vom 11.-13.Dez.67, Bonn-Bad Godesberg, 1969

GRAUHAN, Rolf-Richard — Modelle politischer Verwaltungsführung, Konstanzer Universitätsreden, Konstanz 1969

ders. — Politische Verwaltung, Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte, Freiburg 1970

ders. — Rationalisierung - Bürokratisierung - Gesellschaftlicher Fortschritt? Zwischenbilanz zur "Dialektik der Aufklärung", in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 3/1975, 18.1.75)

GROTTIAN, Peter — Strukturprobleme staatlicher Planung, eine empirische Studie zum Planungsbewußtsein der Bonner Ministerialbürokratie und zur staatlichen Planung der Unterkonzentration und des Wettbewerbs (GWB), Hamburg 1974

ders./ MURSWIECK, Axel — Handlungsspielräume der Staatsadministration, Beiträge zur Politologischen Verwaltungsforschung, Hamburg 1974

GRYMER, Herbert — Zum Verhältnis von Zentralstaat und Kommunen, in: Emmenlauer/ Grymer/Krämer-Badoni/Rodenstein, Die Kommune in der Staatsorganisation, Frankfurt/M. 1974

GÜLDENBERG, E./ WOLLIN, G. — Zur Ausstattung der zentralen Orte Niedersachsens mit zentralen Einrichtungen, in: N.Arch.Nds. 1973, Bd. 22/4

HAASLER, Ruprecht/ WEISS, Otto — Kleine Gemeinde - Viele Soldaten, in: Truppenpraxis 1965, Heft 11

HABEKOST, Heinrich — Interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Regionalplanung, in: Veröffentlichung d. Inst.f.Stadtbauwesen, TU Braunschweig, Braunschweig 1969

HÄUSSERMANN, Hartmut — Entwicklungsplanung in X-ingen: Die Freiheit des freien Planers, in: Arch.+, 1974, Heft 24

ders. — Die Politik der Bürokratie, Diss. FU-Berlin, Verv.Ms. Berlin 1975

HANSMEYER, Karl-Heinrich — Aspekte der Gewerbeansiedlung für die künftige Entwicklung ländlicher Räume, in: Der ländliche Raum - Randerscheinung oder integriertes Ausgleichsgebiet, in: Forschungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 89

ders. — Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik 1968, Bd.41

HANSSEN, Hans-Peter — Landbewirtschaftung ohne Agrarproduktion? in: Niedersächsische Wirtschaft 1971, Heft 13

HARMS, Albert	Von Generalisten und Spezialisten, Planerausbildung in Deutschland, in: structur 7/8 1975
ders.	Länderneugliederung: Ein Kreuz für Schaumburg - Lippe und Oldenburg, in: structur 3 1975
ders.	Zum RO Bericht 1974 der Landesregierung Niedersachsen, in: strucktur 11 1974
HARTUNG, D./ NUTHMANN, R./ WINTERHAGER, W.	Politologen im Beruf, Stuttgart 1972
HARTWICH, Hans-Hermann	Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Köln/ Opladen 197o
HAUG, Frigga	Kritik der Rollentheorie und ihre Anwendung in der bürgerlichen deutschen Soziologie, Frankfurt/M 1972
HAUTAU, Heiner	Produktivitätsorientierte Industrieansiedlung in der Stadt- und Regionalplanung, Göttingen 1972
HEBAL, John J.	Generalisten kontra Spezialisten: das Problem der doppelten Unterstellung, in: Renate Mayntz (Hrsg) Bürokratische Organisationen, Köln, Berlin 1968
HEEMEYER, Jörg	Stadt-Umland-Verflechtungen und Integration als Verwaltungsproblem, Diss. Nürnberg 1972
HEIDTMANN, Willy	Endspurt in der niedersächsischen Verwaltungs- und Gebietsreform, in: structur 4/1975
ders./ STOCKHAUSEN, M./ ALTKRÜGER, W./ SAKOWSKY, D.	Entwicklungsschwerpunkte in ländlichen Gebieten. Raumordnungspolitische Probleme bei der Förderung von Entwicklungsschwerpunkten in der Gebietseinheit 4 (Lüneburger Heide), Raumordnung, Nr. 1, 1974
HELLER, Wilfried	Zur Urbanisierung einiger ländlicher Gemeinden im Landkreis Göttingen, in: N.Arch.Nds., 1974

HESSE, Hans	Reformen der niedersächsischen Landesverwaltung in den letzten 15o Jahren, in: Der Landkreis 12/1968
HEUBL, Franz	Der Weg zur Entmachtung der Landtage, in: Der Landkreis 1o/1971
HEYMANN, Kajo	Bürokratisierung der Klassenverhältnisse im Spätkapitalismus, in: Narr/Offe (Hrsg), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975
HILLMANN, Gerd	Der Regierungspräsident und seine Behörde, die allgemeine Mittelinstanz in der Verwaltungsreform, Diss. Göttingen 1969
HINZ, Horst	Investitionslenkung zwischen Marx und Markt, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 12/1973
HIRSCH, Joachim	Elemente einer materialistischen Staatstheorie, in: V. Braunmühl, u.a.(Hrsg), Probleme einer materialistischen Staatstheorie, Frankfurt/M 1973
ders.	Wissenschaftlich -technischer Fortschritt und politisches System, Frankfurt/M 1971
ders.	Woran scheitert staatliche Reformpolitik? Erwiderung auf C.Offe, Berufsbildungsreform, in: b:e, Jannuar 1976
ders./ LEIBFRIED, Stephan	Materialien zur Wissenschafts- und Bildungspolitik, Frankfurt/M 1971
HÖHNEN, Wilfried	Grundpositionen zur Investitionslenkung in der wirtschaftspolitischen Diskussion, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 12/1973
HÖLSCHER, Uvo	Fremdenverkehrsprogramm Niedersachsen, Harz wehrt sich gegen Punktbewertung, in: Niedersächsische Wirtschaft 13/1974
HOFFMANN, H/ WINDHORST, H.-W.	Probleme bei der Abfallbeseitigung der Massentierhaltung im Südoldenburger Raum, N.Arch.Nds. 1973, Bd. 22/4
HOLZ, Heinz	Bildungseinrichtungen als Standortfaktor, in: Loccumer Protokolle 17/1968

HÜBLER, Karl-Hermann	Behördenstandorte und Raumordnung, Einführung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1/1975
ders.	Die Leerformeln des Bundesraumordnungsprogrammes, in: Innere Kolonisation 1967, Heft 4/5
HUNKE, Heinrich	Raumordnungspolitik, Vorstellungen und Wirklichkeit, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 7o, Hannover 1974
ders.	Das sozialökonomische Raumgefüge in Bayern und Niedersachsen-Bremen 1935-1968, in: Steuerstatistiken als Grundlage raumwirtschaftlicher Untersuchungen,Hannover 1971
ders.	1o Jahre Wirtschaftsausbau in Niedersachsen im Spiegel der öffentlichen Haushalte, Bremen-Horn 1959
INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER BRAUNSCHWEIG	Jahresberichte 1965 bis 1975, Braunschweig
ISBARY, Gerhard	Die zentralen Orte niederer Ordnung in der Regionalplanung, in: Der Landkreis 5/1965
ders./ Von DER HEIDE/ MÜLLER, J.H.	Die Gebiete mit gesunden Strukturen und Lebensbedingungen, Merkmale und Abgrenzungen, Abhandlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 57, Hannover 1969
ISENBERG, Gerhard	Die Ballungsräume in der BRD, Bonn und Bad Godesberg 1957
ders.	Gedanken und Vorschläge zu einer Reform der Landkreise und Regierungsbezirke in Niedersachsen, Hildesheim 1969
ISTEL , Wolfgang	Ausbildungsmöglichkeiten zum Raumplaner in München, in: structur 7/8 1975

JOCHIMSEN, Reimut u.a. — Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, in: Mitteilungen, IfR, Heft 76, Bonn-Bad Godesberg 1972

ders./ TREUNER, Peter — Zentrale Orte in ländlichen Räumen, unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten der Schaffung zusätzlicher außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze, in: Mitteilungen, IfR, Heft 58, Bad Godesberg 1967

ders./ WILLER, H. — Institutionelle Voraussetzungen für die Planung einer mittel- und langfristigen sektoralen und regionalen Strukturpolitik, München/ Bern 1972

JÜRGENSEN, Harald — Europäische Wirtschaftsintegration und Regionalpolitik, in: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau, Schriftenreihe des DIHT, Heft 75, Bonn 1971

JUNGSOZIALISTEN HESSEN/ NASSAU (Hrsg) — Regionale Strukturprobleme und Investitionslenkung, Typoskript, (Trier 1974) o.J.

KAPPERT, Gunter — Methodische Probleme bei der Aufstellung von Entwicklungsplänen, in: N.Arch.Nds. 1972, Bd. 23/3

KAUPEN, Wolfgang — Die Hüter von Recht und Ordnung: Die soziale Herkunft und Ausbildung der deutschen Juristen, Neuwied/Berlin 1969

KEUN, Friedrich — Die optimale Infrastrukturausstattung einer Region unter Berücksichtigung dynamischer Aspekte - dargestellt am Beispiel sozialer Infrastruktureinrichtungen zentraler Orte in ländlichen Räumen, Diss. Hamburg 1972

KILLISCH, Winfried F. — Zentrale Orte und zentralörtliche Bereichsgliederung im Gebiet zwischen Jadebusen und Emsmündung, unter besonderer Berücksichtigung der Versorgungsbeziehungen, in: N.Arch.Nds. 1971, Bd. 2o/4

KLAMMROTH, Hans-Burkhard	Organisation und rechtliche Grundlagen der Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin, Bad Godesberg 1952
KLEIN, Hans-Joachim	Das Instrumentarium der regionalen Wirtschaftsförderung, in: Innere Kolonisation, 3/1975
KLEMMER, Paul	Gutachten zur Typisierung von Arbeitsmarktregionen, in: Abgrenzung regionaler Aktionsräume in der Arbeitskräftepolitik, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 78 Göttingen 1976
KLOTZ, Arnold/ KUNZMANN, Klaus R.	Zur Ausbildung von Raumplanern, Vorschlag für ein "Wiener Modell", in: Raumordnung, Festschrift für Rudolf Wurzer, Wien 197o
KNAPP, K.W.	The social cost of private enterprise, Cambridge/Mass. 195o
KOHL, Heribert	Gewerkschaftliche Forderungen und Vorstellungen zur Regionalpolitik, in: WSI-Mitteilungen 5/1975
KOHLER, Egbert	Raumordnung und Landesverteidigung, in: Wehrkunde, München, April 1976
KOHLER, Hans/ REYHER, Lutz	Zu den Auswirkungen der Fördermaßnahmen auf regionale Arbeitsmärkte ein Beitrag zur Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, 1975
KOLLATZ, Udo	Verwaltungsreform durch bessere Ausbildung für den öffentlichen Dienst, verborgene und neue Möglichkeiten in Universität und Fachhochschule, Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V., Bonn Nr. 2('973)
KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG(KGst)	Stellenplan, Stellenbe wertung, Köln 196o
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (Hrsg)	Entwicklung ländlicher Räume, Studien zur Kommunalpolitik, Schriftenreihe für Kommunalwissenschaften, Bd. 2, Bonn 1974

KONSTANZER SOZIOLOGEN-KOLLEKTIV — Berufe für Soziologen, München 1971

KRÄMER, Jens — Der Verband Großraum Hannover, eine Fallstudie des Aufbaus und der Funktionen einer regionalen Planungs- und künftigen Verwaltungseinheit, Diplomarbeit FU-Berlin 1968, FB 15

KÜPPER, Ingo Utz — Stadt-Land-Kontroversen um Strukturpolitik und kommunale Neugliederung, in: Informationen, IfR , Nr. 19, 1971

KUNZ, Dieter/ SPÖRI, Dieter — Eine neue Technik für die regionale Wirtschaftsförderung, Informationen, IfR, Nr. 23, 1971

LÄPPLE, Dieter — Staat und allgemeine Produktionsbedingungen, Grundlagen zur Kritik der Infrastrukturtheorien, Westberlin 1973

LANGE, Klaus — Regionale Raumordnung und Verwaltungsreform, in: Kommunalwirtschaft 1969

LAUSCHMANN, Elisabeth — Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Hannover 1973

LEIBFRIED, Stephan — Die Verwaltung der etatistischen Reserve, Charakteristiken einer Strukturreform der Verwaltung im entwickelten Interventionsstaat, in: Leviathan 4/1975 u. 1/1976

LEMELSEN, Joachim — Die Erfassung kommunaler Folgelasten der Industrieansiedlung, untersucht am Beispiel einer Göttinger Wohnsiedlung, in: N.Arch.Nds 1968, Bd. 19/4

ders. — Zur Gründung der ersten niedersächsischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft in Oldenburg 1967, in: N.Arch.Nds. 1967, Bd.18

ders. — Zur Gründung von Wirtschaftsförderungsgesellschaften in Niedersachsen, in: N.Arch.Nds. 1969, Bd. 2o/4

LENK, Klaus — Juristen in der öffentlichen Verwaltung, Überlegungen zur gegenwärtigen Bedeutung des Juristenprivilegs, in: Die Verwaltung, 3/1975

LEY, Norbert	Landesplanung, Stichwort im Handbuch für Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1968,
LINDBLOOM, Charles E.	Inkrementalismus: Die Lehre vom Sich-Durchwursteln, in: Narr/Offe, Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975
LINDER, Wolf/ u.a.	Curriculum für ein sozialwissenschaftliches Studium der Verwaltung, Projektbericht zur Fortentwicklung des Konstanzer Verwaltungsstudiums, Konstanz, März 1975
LITWAK, Eugene	Models of Bureaucracy which permit Conflict, in: American Journal of Sociology, 67/1971
LOHMANN, Michael	Natur als Ware, München 1972
LUHMANN, Niklas	Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964
ders.	Politische Planung, Opladen 1971
ders.	Rezension von:Wolfgang Schluchter, Aspekte bürokratischer Herrschaft, in: Geschichte und Gesellschaft 1/1975
ders./ MAYNTZ, Renate	Personal im öffentlichen Dienst, Eintritt und Karriere, Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechtes, Bd. 7, Baden-Baden 1973
LUKACS, Georg	Geschichte und Klassenbewußtsein, Berlin 1923
MÄDING, Erhard	Rechtliche Grundlagen der Landespflege, in: Mitteilungen, IfR, 1952
ders.	Verwaltung und Raum, in: Becker, U./Thieme, W.(Hrsg) Handbuch der Verwaltung, Köln 1974
MARCH, James G./ SIMON, Herbert A.	Dysfunktion in Organisations, in: Carver/Sergiovanni, Organisations and human Behavior, New York 1969
MARX, Detlev	Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung, Düsseldorf 1968

MASSING, Otwin	Politische Soziologie, Paradigmata einer kritischen Politikwissenschaft, Frankfurt/M 1974
MATTENKLODT, Herbert-Fritz	Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1972
MAY, Heinz Dieter	Zur FRage der Arbeitskräfteangebots für Industrieansiedlungen im ländlichen Raum, in: Informationen, IfR, Nr. 17 1970
MAYNTZ, Renate (Hrsg)	Bürokratische Organisation, Köln 1968
dies./ SCHARPF,	Planungsorganisation, Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973
MEFFERT, H.	Landesplanung in Niedersachsen, in: Mitteilungen, IfR, Heft 7o, Bonn-Bad Godesberg 1971
MEHRLÄNDER, Horst	Regionale Wirtschaftspolitik 1976 in: structur 1/1976
ders.	Die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Innere Kolonisation, 3/1975
MEINKE, H.	Tourismus und wirtschaftliche Entwicklung, in: Weltwirtschaftliche Studien 13/1968
MENKE, A.	Der Einfluß des Fremdenverkehrs auf die Entwicklung ländlicher Räume, Diss. Hannover 1965
MEYER, Michael	Zielanalyse des Fremdenverkehrsprogramms Niedersachsen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 11/1975
MOTHS, Eberhard/ WULF-MATHIES, Monika	Des Bürgers teure Diener, Bürokratie ohne Leistungszwang, eine empirische Untersuchung, Karlsruhe 1973

MÜLLER, Gottfried	Raumordnung, Stichwort im Handwörterbuch für Raumordnung und Raumforschung, Hannover 1968
MÜLLER, Heinz J.	Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik, Göttingen 1973
MURSWIECK, Axel	Regierungsreform durch Planungsorganisation, eine empirische Untersuchung im Bereich der Bundesregierung, Opladen 1975
NARR, Wolf-Dieter	Zur Autonomie des Politischen Systems, in: Oesterreichische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, 2/1972
ders.	Gefragt: eine Verwaltungsökonomie, in: Leviathan 2/1974
ders./ OFFE, Claus	Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975
NEBEL, Hans	Erfolgreiche Industrieansiedlung in Niedersachsen, in: Niedersächsische Wirtschaft 8/197o
NIEMEIER, Hans-Gerhard	Zur historischen und gedanklichen Entwicklung der Landesplanung, in: Die Verwaltung 1/1968
ders./ MÜLLER, Gottfried	Raumplanung als Verwaltungsaufgabe, Hannover 1964
NIGG, Fritz	Die Rolle des Soziologen in Regionalplanungen, in: Plan (Solothurn) 27/197o
NOE, Claus	Das Zonenrandgebiet gewinnt an Boden, in: Der Landkreis 1/1971
OELSCHIG, Martin	Die neuere Entwicklung der Beamtenschaft, Die Entstehung des Beamtenbewegung und der Beamtenberufsvereine, Diss. Halle/Wittenberg 1933
ÖTV (Hrsg)	Rationalisierung und Mechanisierung im öffentlichen Dienst, Ein Gutachten des Instituts für sozialwissenschaftliche Forschungen e.V. Stuttgart 1968

OFFE, Claus	Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan 3/1974
ders.	Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt /M 1972
PARTZSCH, Dieter	Berufsbild und Ausbildung von Raum-Planern, Kleine Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Heft 37, Bonn 197o
ders.	Berufsbild und Hochschulausbildung von Raumplanern, Informationsbriefe für Raumordnung, R.1.1.3., Mainz 197o
ders.	Der Landtag von Baden-Württemberg befaßte sich mit der Forschung und Forschungsplanung im Bereich der Regionalwissenschaft, Regionalplanung und Landesplanung sowie der Ausbildung von Raumplanern, in: structur 12/1974
ders.	Mittelfristiges Forschungsprogramm Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung aus der Sicht der Bundesraumordnungspolitik, in: structur 11/1974
PFLAUMER, Hans	Das mittelfristige Forschungsprogramm Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Informationen zur Raumentwicklung, 6/7 1975
PIEPER, Hermann	Koordinierung der regionalen Wirtschaftspolitik mit anderen regional wirksamen Politiken des Bundes, in: Innere Kolonisation, 3/1975
PRÄTORIUS, Rainer	Bürokratie im Kapitalismus, Aspekte für eine allgemeine Theorie von Organisation und Herrschaft, Gießen 1973

PRESSE- UND INFORMATIONS-AMT DER BUNDESREGIERUNG	Arbeitsbericht 1976 der Bundesregierung, Bonn o.J.
PREUSS, Ulrich K.	Kommunale Selbstverwaltung im Strukturwandel politischer Verfassung, in: Stadtbauwelt, Heft 39 1973
PRITZKOLEIT, Kurt	Das gebändigte Chaos, die deutschen Wirtschaftslandschaften, Wien/München/Basel 1965
PUTNAM, Robert D.	Bureaucracy and Politics in Germany, a preliminary Research Report, Bonn-Bad Godesberg 1971
REISSERT, Bernd	Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet", in: Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V., Nr. 4 Bonn 1975
REKTOR DER FACHHOCHSCHULE FÜR VERWALTUNG UND RECHTSPFLEGE BERLIN (Hrsg)	Arbeitsfelduntersuchung des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes des Landes Berlin , Veröffentlichungen der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege, Nr. 1, Berlin September 1974
RICHTBERG, Walter	Expansiver Dienstleistungbereich, aber Industrie für Wohlstandsteigerung unabdingbar, in: Niedersächsische Wirtschaft 15/1972
RÖPKE, Wilhelm	Civitas Humana, Grundfragen der Gesellschafts und Wirtschaftsreform, Erlenbach-Zürich 195o
RONGE, Volker/ SCHMIEG, Günter (Hrsg)	Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971
dies.	Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/M 1973
RONNEBERGER, Franz/ RÖDEL, Udo	Beamte im gesellschaftlichen Wandlungsprozeß, soziale Stellung und soziales Selbstbewußtsein von Beamten in der Bundesrepublik, Bad Godesberg 1971

ROTACH, Martin	Hemmnisse und Schwierigkeiten beim interdisziplinären Vorgehen, in: Veröffentlichungen des Seminars für Planungswesen der TU Braunschweig, Heft 7, Braunschweig 197o
RUHL, Gernot	Ermittlung von überlasteten und stark belasteten Regionen durch intensive Freizeitnutzung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11, 1975
SACHVERSTÄNDIGENAUSSCHUSS FÜR RAUMORDNUNG (SARO)	Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland (SARO-Gutachten) Stuttgart 1961
SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION FÜR DIE VERWALTUNGS- UND GEBIETSREFORM IN NIEDERSACHSEN	Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover März 1969, zit: "Weber-Gutachten"
SAINT LAURENT, Etienne de	Für eine revolutionäre Ideologie der Region, in: Autonomie, Materialien gegen die Fabrikgesellschaft, 4/1976
SCHÄFERS, Bernhard	Öffentlichkeits- und Interessenstrukturen in Planungsprozessen, soziologische Fallstudie am Beispiel einer kommunalen Neugliederung auf Kreisebene, Materialien zur Raumplanung, Bd. 5, Gütersloh 197o
SCHARPF, Fritz W.	Planung als politischer Prozeß, in: die Verwaltung 1/1971
SCHELLING, Thomas C.	An Essay on Bargaining, in: Carver Sergiovanni (Hrsg), Organisation and human Behavior, New York 1969
SCHELSKY, Helmut	Technische und soziale Aspekte in der Planung, in: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, 11/1967
SCHLUCHTER, Wolfgang	Aspekte bürokratischer Herrschaft, München 1972
SCHMID, Günther	Steuerung des Arbeitsmarktes, Schriften der Kommission für Wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Nr.84, Göttingen 1975

ders./ TREIBER, Hubert	Bürokratie und Politik, zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, München 1975
ders./ FREIBURGHAUS, D.	Techniken politischer Planung, vom Marktkalkül zum Plankalkül, in: Leviathan 3/1974
SCHMIDT, Karl-Heinz	Landesraumordnungsprogramm und Gewerbeentwicklung in Niedersachsen, in: N.Arch.Nds., 197o, Bd 2o/3
ders.	Das Wachstum des Brutto-Inlandsproduktes im niedersächsischen Zonengrenzgebiet von 1957-1966, in: N.Arch.Nds. 1968, Bd 18/2
SCHNAAS, Hermann	Raumordnung und Arbeitsmarkt, in: Bundesarbeitsblatt 14/196o
SCHNEIDER, Hans-K.	Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Berlin 1968
ders.	Raumordnung undregionale Strukturpolitik im ländlichen Siedlungsraum, Münster 1967
SCHNEIDER, Norbert	Geld und Service für den Standort, in: Das Handelsblatt v. 29.1.75, S. 19
SCHNEIDER, Theo	Landesplanung und kommunale Neuordnung, Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Informationen, IfR, Nr.1, 197o
SCHRÖTTER, Gertrud von	Zur Demokratisierung der Raumordnung, in: Die Verwaltung 4/1971
SCHULZ, H.-L.	Verband Großraum Hannover, in: Praxis der Regionalplanung, Mitteilungen, IfR, Heft 74, 1972
SCHUMM-GARLING, Ursula	Verwaltungsreform und Gewerkschaftsstrategie, Gewerkschaftliche Monatshefte, 23/1972
SCHUSTER, Franz	Material zur Reform der Landkreise, Politische Akademie Eichholz, Sommer 1971
SEELE, Günter	Stand und Tendenzen der Funktionalreform in Bund und Ländern, in: Der Landkreis 7/8 1974

SEEMANN, Klaus	Managementperspektiven für die öffentliche Verwaltung, Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e. V., Bonn April 1974
ders.	Das Verhältnis von Aufgaben- und Finanzplanung in einer Finanzplanung für Regierung und Verwaltung, Bonn o.J.
SELKE, Welf	Diskrepanzen zwischen globalen und regionalen Zielprojektionen für Bevölkerung und Arbeitsplätze, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5 1975
SENATOR FÜR DAS BAUWESEN BREMEN/ NIEDERSÄCHSICHER MINISTER DES INNERN	Bremen - Niedersachsen, 1o Jahre gemeinsame Landesplanung, Hannover 1973
SIEBEL, Walter	Entwicklungstendenzen kommunaler PLanung, Schriftenreihe städtebaulicher Forschungen des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. o3.o28, Bonn-Bad Godesberg 1974
SIEDENTOPF, Heinrich	Funktion und allgemeine Rechtsstellung, Analyse der Funktionen des öffentlichen Dienstes, Studienkommisiion für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 8 1973
SIEFERT, Joachim	Das Studium des Stadt- und Regionalplaners in der Bundesrepublik Deutschland, WS 1972/73 u, SS 1973 HIS, (Hrsg), Hannover 1974
SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS (SPD)	Materialien, zweiter Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975-1985, Bonn Jannuar 1975
SPIEGEL, Erika	Zur Rolle des Soziologen in der Planung, in: Zwischen Stadtmitte und Stadtregion, Rudolf Hillebrecht zum 6o. Geburtstag, Stuttgart 197o
STAHL, Konrad/ CURDES, Gerhard	Umweltplanung in der Industriegesellschaft, Hamburg 197o
STECKHAN, Dietrich	Material zur Veränderung der Betriebsgrößenstruktur in der Landwirtschaft Niedersachsens, in: N.Arch.Nds 197o Bd.19/2

ders.	Ein Problem das auf uns zukommt: Brachflächen, in: N.Arch.Nds. 1971 Bd.2o/4
STERN, Klaus	Verwaltungsreform - Bilanz und Erfolgsbedingungen, in: DöV 12/1968, Heft 24
STORBECK, Dietrich	Interdisziplinäre Aspekte der Regionalplanung, in: Neue Methoden in der Raumordnung, Schriften des Instituts für Städtebau und Raumordnung, Bd. 3, Stuttgart 1968
ders./ LÜCKE, M	Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Wegs, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. 94, Hannover 1975
STRUFF, Richard	Die Dimensionen der wirtschaftsräumlichen Entwicklung, Abgrenzung von Gebietstypen zur regionalen und sektoralen Einkommensanalyse in der BRD, Forschungsstelle für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn 1973
ders.	Regionalpolitik: auf der Suche nach der Theorie, in: structur 12/197-
STRUNDEN, Thomas M.	Regionalisierte Konjunkturpolitik, in: Der Landkreis 11/1968
STÜMPFIG, Gerhard	Die Rolle der Gemeinden in der Wirtschaftspolitik, in: Materialien zur Verwaltungsforschung, Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V., Stuttgart 1972
THOMAS, Wilfried	Zur Gründung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ostfriesland - Unterems, in: N.Arch.Nds. 1971, Bd.2o/2
ders.	Konzentration der Beschäftigten im warenproduzierenden Gewerbe nach Branchen 197o, in: N.Arch.Nds. 1975, Bd.24/2
ders.	Die sektoralen und regionalen Entwicklungstendenzen des Bruttoinlandsprodukts in Niedersachsen 1961-197o, in: N.Arch.Nds. 1975, Bd.24/2

ders.	Stand und Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Niedersachsen seit 1967, in: N.Arch.Nds. 1971, Bd. 2o/4
THOMPSON, Victor A.	The innovative Organisation, in: Carver/Sergiovanni (Hrsg), Organisations and human Behavior, New York 1969
TÖPFER , Klaus	Regionalpolitik und Standortentscheidung, die Beeinflussung privater Pläne, dargestellt am Beispiel unternehmerischer Standortentscheidung, Beiträge zur Raumplanung Bd. 6, Münster 1969
TREUNER, Peter	Die Bildung regionaler Schwerpunkte, in: Loccumer Protokolle 17/1968
UMLAUF, Josef	Öffentliche Vorleistungen als Instrument der Raumordnungspolitik, Hannover 1968
UTHOFF, Dieter	Ferienzentren im Harz, in: N.Arch. Nds. 1974, Bd. 23/1
VON DER HEIDE, Hans-Jürgen	Regionale Wirtschaftspolitik heute, Überblick über den gegenwärtigen Rechts- und Sachstand, in: Der Landkreis 11/197o
ders.	Die Rolle der Institutionen in der regionalen Wirtschaftsförderung, in: Innere Kolonisation 3/1975
ders.	Das Zonenrandförderungsgesetz, in: Der Landkreis 1o/1971
VOSS, Gerhard	Stand der Zieldiskussion in der regionalen Wirtschaftspolitik, in: structur 4/1975
WACHSMANN, Gerhard	Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Weser-Jade mbH, in: N.Arch. Nds. 197o, Bd. 19/3
WAGENER, Friedo	Die Gebiets- und Verwaltungsreform in den norddeutschen Flächenländern, Maßstäbe und Ziele, in: der Städtebund, 25/197o

ders.	Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, in: Festschrift für Werner Weber zum 7o.Geburtstag, Berlin 1974
ders.	Neubau der Verwaltung, Speyer 1974
ders.	Raumplanungsgutachten Südostniedersachsen, in: Der Landkreis 11/1967
ders.	Verwaltungsstruktur und Raumordnung, Informationsbrief für Raumordnung, R.2.2.3., Mainz 1969
ders.	Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 3 197o
ders.	Unordnung ist der Preis der Freiheit, Spezialisten planen ohne Rücksicht auf das Ganze, in: FAZ vom 4.Juni 1975
ders.	Ziele der Raumordnung nach Plänen der Länder, in: Mitteilungen, IfR, Heft 71, Bad Godesberg 1972
WARLITZER, Volker	Ermittlung des Bestandes und Bedarfs an Planstellen in den Bereichen Raumordnung, Landes- und Regionalplanung im höheren Dienst und vergleichbaren Vergütungsgruppen, Mitteilungen, IfR, Heft 77, Bonn-Bad Godesberg 1972
WATERKAMP, Rainer	Interventionsstaat und Planung, Gütersloh 1973
WEBER, Max	Rechtssoziologie, 2. überarbeitete Auflage, hersg. von Maus, Heinz/ Fürstenberg, Friedrich, Neuwied/ Berlin 1967
ders.	Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1964
WEBER, Werner	Aufgaben der Verwaltungsreform unter besonderer Berücksichtigung von Niedersachsen, in: Tagungsbericht, Mitteilungen, IfR, Heft 64, Bad Godesberg 1968

ders.	Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur noch den Anforderungen der Raumordnung, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Bd. 1, München/ Berlin 1964
ders.	Die kreisangehörige Stadt im Gefüge der Verwaltung in der Ordnung des Raumes, in: Schriften des Deutschen Städtebundes, Heft1, Göttingen 1964
ders.	Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, Köln/Berlin 1956
WEYRAUCH, Walter O.	Zum Gesellschaftsbild des Juristen, eine vergleichende Studie über die subjektiven Faktoren im Recht, Neuwied/Berlin 197o
WIESE, Walter	Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, Grundlagen, Probleme, Neuordnung, Neuwied/ Berlin 1972
WIETING, Rolf	Die Bildung regionaler Schwerpunkte in der niedersächsischen Wirtschaftsförderung, in: Loccumer Protokolle 17/1968
ders.	Niedersachsens Regionalpolitik über den Berg?, Löwenanteil an Neuansiedlungen, in: Niedersächsische Wirtschaft 14/197o
WITTKÄMPER, Gerhard	Analyse undPlanung in Verwaltung und Wirtschaft, Bonn-Bad Godesberg 1972
WOLLMANN, Helmut	Das Städtebauförderungsgesetz- für wen?, in Leviathan 2/1974
ZAPF, Wolfgang	Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht, Tübingen 1964
ZEIT-WOLFRUM, Ragna	Talfahrt auf dem flachen Lande, Verbessern neue Arbeitsplätze die Beschäftigungsstruktur?, in: structur 4/1975

ZIEGLER, Hartwig F. — Nahschnellverkehr im Großraum Hannover, in: Der Landkreis 5/ 1969

ZUNDEL, Rolf — Statt großer Rosinen wieder kleine Brötchen, Planung und Planer in Bonn: die Hochkonjunktur ist vorbei, in: DIE ZEIT, vom 3o.4. 1976

ZUREK, Erich — Probleme der Koordinierung des Einsatzes raumwirksamer öffentlicher Mittel in der Regional- und Raumordnungspolitik, in: Strukturwandel und Strukturpolitik, Bonn 1973

Anlagen

Anlage 1	Interviewplan
Anlage 2	Nummerierung der Interviews
Anlage 3	Interview-Leitfaden

INTERVIEWPLAN

Zur Untersuchung des Apparates der Regionalpolitik in Niedersachsen
Anzahl der Interviews in Klammern 1)

Verwaltungsebene	horizontal		
vertikal	Haushalts- und Entwicklungsplanung	Raumordnung und Flächennutzung	regionale Wirtschaftsförderung
Ministerialverwaltung	Planungsstab der Staatskanzlei (2) Planungsbeauftragter d.Innenministeriums (1)	Abtl. Raumordnung d. Innenministeriums (2)	Abtl. Wirtschaftspolitik d. Ministeriums f. Wirtschaft u. Verkehr (2)
Bezirk/ Region Braunschweig	Verband Großraum Braunschweig (1)	Abtl.1 der Bezirksverwaltung Landesplanung und Raumordnung (2) Verband Großraum Braunschweig Verbandsplaner (1)	Dezernat f. Wirtschaftsförderung d. Bezirksverwaltung (2)
Stadt Braunschweig	Stadtentwicklungsplaner im Stadtplanungsausschuß (2)	Abtl. Flächennutzungsplanung im Stadtplanungsamt (2)	Amt f. Wirtschaftsförderung (2)

Zur Abrundung der Interviews der horizontalen und vertikalen Ebenen der Regionalverwaltung wurden noch folgende Stellen befragt:

das Referat Ausbildung/Fortbildung des Innenministeriums (1)
das Organisationsreferat des Innenministeriums (2)
die Abteilung Landespflege beim Kultusministerium (1)
die IHK Braunschweig (2)

1) Wenn zwei Interviews gemacht wurden, stammt das erste aus dem Jahr 1975, das zweite aus dem Jahr 1975

ANLAGE 2

Nummerierung der Interviews

Interview	Nummer
Planungsstab der Staatskanzlei 1973	1
Planungsstab der Staatskanzlei 1975	2
Planungsbeauftragter des Innenministeriums 1973	3
Abt. Raumordnung des Innenministeriums 1973	4
Abt. Raumordnung des Innenministeriums 1975	5
Abt. Wirtschaftspolitik des Min.f.Wirtschaft und Verkehr 1973	6
Abt. Wirtschaftspolitik des Min.f.Wirtschaft und Verkehr 1975	7
Verband Großraum Braunschweig 1975 (Haushaltsplanung)	1o
Verband Großraum Braunschweig, Verbandsplanung/RO 1975	11
Abt. Landesplanung und Raumordnung Bezirk Braunschweig 1973	12
Abt. Landesplanung und Raumordnung Bezirk Braunschweig 1976	13
Dezernat für Wirtschaftsförderung Bezirk Braunschweig 1973	14
Dezernat für Wirtschaftsförderung Bezirk Braunschweig 1975	15
Stadtentwicklungsplaner (Stadtplanungsausschuß) 1973	2o
Stadtentwicklungsplaner (Stadtplanungsausschuß) 1975	21
Flächennutzungsplanung (Stadtplanungsamt) 1973	22
Flächennutzungsplanung (Stadtplanungsamt) 1975	23
Amt für Wirtschaftsförderung 1973	24
Amt für Wirtschaftsförderung 1975	25
Organisationsreferat des Innenministeriums 1973	3o
Organisationsreferat des Innenministeriums 1975	31
Abt.Landespflege beim Kultusministerium 1973	32
IHK Braunschweig 1973	33
IHK Braunschweig 1975	34
Referat Fortbildung/Ausbildung beim IM 1975	35

ANLAGE 3

I N T E R V I E W - L E I T F A D E N

z.B. Interview: Bezirksverwaltung Braunschweig

Mittwoch, 30. August 1972, 10.30 Uhr Abtl. 1/08 Raumordnung und Landesplanung

Die Bezirksverwaltung Braunschweig hat vor einem Jahr im Rahmen der Landesentwicklung das Bezirksraumordnungsprogramm verabschiedet. Welche Ziele werden mit der projektierten Verteilung von Wohn-, Siedlungs-, Industrie- und Erholungsflächen angestrebt?

Was sind die spezifischen regionalen Entwicklungsdefizite, die mit diesem Plan behoben werden sollen?

Welche Konflikte traten bei der Planerstellung auf, wurden berücksichtigt oder sind aufgrund der Plandurchführung noch zu erwarten?

Worauf sind Sie bei diesem Plan besonders stolz?

Welcher finanzielle Aufwand ist notwendig, um die regionale Entwicklung des Bezirks Braunschweig zu verwirklichen?

Zum Wachstumsprozeß und seiner Steuerung

Wie können Sie die wirtschaftliche Produktions- und Beschäftigungsstruktur Ihres Bezirks charakterisieren (Branchen/ Monopolstellung)?

Was ist der hauptsächliche regionalplanerische (Infrastruktur-) Bedarf als Konsequenz dieser Wirtschaftsstruktur?

Wie hoch ist der Beitrag der Wirtschaft zur finanziellen Lösung dieser Infrastrukturprobleme?

Worin besteht der Anreizcharakter des Bezirksraumordnungsprogrammes für Erweiterung oder Neuansiedlung von Industriebetrieben?

Welche weiteren Infrastrukturmaßnahmen werden nötig, wenn die angestrebte Industrieförderung (ausgewiesene Industriegebiete) voll genutzt werden? (Beispiele)

Welche Erschließungs- und Verkehrsmaßnahmen sind vorrangig geplant und welche fallen eher konjunkturpolitischen Kürzungen zum Opfer? (Kriterienkatalog)

Mit welchen besonderen Maßnahmen versucht die vorgelegte Planung den "öffentlichen Reichtum" (Wohnwert, Anziehungskraft der Region) zu vermehren?

Wie kann der Bezirk die Folgen der Konkurrenz mit anderen Regionen (Standortkonkurrenz) um Industriebetriebe vermeiden?

Welche Wirkung hat das Lohngefälle zu anderen Regionen auf den Zuzug von Betrieben bzw. Arbeitskräften?

Zur Planungs- und Verwaltungsstruktur

Wie vollzog sich in den wesentlichen Abschnitten der Planungsprozeß zur Erstellung des regionalen Teiles der Landesplanung bzw. des Bezirksraumordnungsprogrammes?

Auf welche Vorentscheidungen mußte dabei Rücksicht genommen werden? (Landesentwicklungsplan, Finanzplanung, Planungsgemeinschaften etc.)

Welche institutionellen Veränderungen zur Verbesserung der Regionalplanung erfuhr die Bezirksverwaltung Braunschweig in den letzten zehn Jahren? (Ausschüsse, neue Stellen)

Wie erfolgte die Sicherung der langfristigen Zustimmung der Bevölkerung, um Auseinandersetzungen (z.B. bei Eingemeindungen) zu vermeiden?

Läßt sich bereits jetzt abschätzen wo die schwachen Stellen des vorgelegten Planes liegen - oder würden Sie das Bezirksraumordnungsprogramm als "gelungene Planung" verstehen?

Was sind die zusätzlichen Aspekte der Regionalplanung, die durch die Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgabe "Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in den Planungsprozeß aufgenommen wurden?

Wie und nach welchen Kriterien wird die Verteilung der bereitgestellten Finanzmasse vorgenommen?

Mit welchen Stellen und Gruppen halten Sie dabei Kontakt?

Zur positionellen und personellen Struktur der Planung

Woher kamen die Initiativen zum Bezirksraumordnungsprogramm?

Wie wurden sie behandelt? (Veröffentlichungen, Kenntnisnahme)

Gab es abweichende oder Alternativ-Vorschläge und wie wurden sie behandelt? (Beispiele)

Wer setzt sich am stärksten für die Sicherung der nötigen Finanzierung ein und bestimmt die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel?

Welchen Einfluß haben Karriere-Ambitionen auf den Planungsprozeß? (Parteizugehörigkeit, verbandsnahe Orientierung etc.)

Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Fähigkeiten und Fertigkeiten, die man von einem Regionalplaner verlangen muß?

Sind diese erlernbar - und sind sie in Ihrer Ausbildung enthalten? (Eventuell Vorschläge zur Verbesserung der Ausbildung)

Wie sehen Sie das Eignungsproblem für Planer mit anderen Ausbidlungsgängen?

Positions- und Personalbogen

Besoldungsgruppe:
Ausbildung des Vorgängers:
Hauptaufgaben lt. Stellenplan:

lt. eigener Einschätzung:

Anzahl der Vorgesetzten in der Abtl.:
Anzahl der Untergebenen in der Abtl.:
Anzahl der Mitarbeiter (gleiche Ebene):

Alter:
Ausbildung:
Fortbidlungsveranstaltungen:
eigene Karriere:

regionalpolitische Orientierung:
(evtl. Partei)

Weitere Berufs- und Arbeitswünsche:

Wir danken für das Gespräch.

CURRICULUM VITAE

19.6.1943	geboren als zweiter Sohn des kaufm.Angestellten Georg Will und seiner Ehefrau Frieda Will, geb. Amschler, in Bayreuth
1949-1954	Besuch der Volksschule in Bayreuth
1954-1963	Besuch des Humanistischen Gymnasiums in Bayreuth
Juni 1963	Reifeprüfung am Humanistischen Gymnasium in Bayreuth
Okt. 1963 bis Sept. 1965	Ableistung des Wehrdienstes und Ausbildung zum Leutnant der Reserve, Versorgungsoffizier einer Panzergrenadiereinheit
1965-1967	Vom WS 1965/66 bis einschließlich SS 1967 Studium als Sozialwirt an der Universität Erlangen-Nürnberg, Fächer: Wirtschaftswissenschaft, Psychologie, Soziologie, Sozialpolitik, Öffentliches und Privatrecht
1967	Abschluß der ersten Studienhälfte mit dem Vordiplom als Sozialwirt
1967-1969	Studium der Fächer Soziologie, Psychologie und Wirtschaftswissenschaften an der Universität Konstanz; Studentenvertreter der Sozialwissenschaftlichen Fakultät
1969	Im November Abschluß des Soziologiestudiums mit dem Magister Artium (M.A.) Thema der Diplomarbeit: "Materialien zur Berufspotentialanalyse für Soziologen, dargestellt am Beispiel der Großstadtverwaltung"
Dez. 1969 bis Dez. 1973	Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt "Verwaltung und Ausbildung" an der Universität Konstanz und an der Freien Universität Berlin
1970/71	Beschäftigungstherapie am "Wessenberg-Heim" (Erziehungsheim für schwererziehbare Mädchen) in Konstanz
1970/71	Dozent an der Ostschweizerischen Heimerzieherschule Rohrschach für das Fach Soziologie
WS 1972/73	Lehrveranstaltung am FB 15 der FU Berlin zum Thema "Staatsinterventionismus"
seit März 1972	geschäftsführender Vorstand des Vereins "Sozialpädagogische Sondermaßnahmen Berlin e.V. (SSB e.V.)", Sozialarbeit im Freizeit- und Jugendwohnbereich, Aufbau von Arbeitskollektiven für jugendliche Arbeitslose
1973	Gutachten für die Curriculumentwicklung für Sozialwissenschaftler der Universitäten Stuttgart und Bielefeld
1973/74	Dozent an der Verwaltungsakademie Berlin, Lehrveranstaltungen zum Thema Bürokratie, Planung, Stadtentwicklung
seit Jan. 1974	Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt "Systemanalyse der Bundesrepublik - Unterprojekt: Jugendhilfesystem" am FB 15 der FU Berlin